

# ARTYKUŁY

Piotr Kardas

## Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego<sup>1</sup>

### Streszczenie

*Opracowanie poświęcono zagadnieniom, których analiza powinna poprzedzać wypracowanie założeń nowego projektu ustawy o prokuraturze. Uwzględnia ono historyczny rozwój regulacji ustawowej, dotyczącej prokuratury obowiązującej w Polsce w okresie 1928–2010, z uwzględnieniem przyjmowanych rozwiązań w zakresie konstytucyjnego umocowania prokuratury, zadań i funkcji tego organu władzy państwowej oraz relacji prokuratury i sądów i wzajemnych relacji urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Wśród merytorycznych aspektów determinujących założenia przyszłej ustawy wskazano pięć fundamentalnych kwestii tj.: problem ustrojowego i konstytucyjnego usytuowania prokuratury, w kontekście problemu konstytucjonalizacji prokuratury; kwestie wzajemnych relacji prokuratury i sądów; problem zadań i funkcji prokuratury; charakterystykę procesowej roli prokuratury ze szczególnym uwzględnieniem zadań prokuratury w toku postępowania karnego, wreszcie kwestie odpowiedzialności prokuratorów, zwłaszcza zaś odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz odpowiedzialności karnej. W opracowaniu przedstawiono zarazem alternatywnie ujęte propozy-*

---

<sup>1</sup> W dniu 30 maja 2012 r. odbyła się w ramach „Forum Debaty Publicznej”, organizowanego pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, debata poświęcona problematyce roli i miejsca prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego. Niniejsze opracowanie stanowi nieco poszerzoną wersję wystąpienia wstępnego przedstawionego podczas tego spotkania.

*cje ustrojowego i konstytucyjnego uregulowania prokuratury oraz zadań i roli tego organu władzy państwowej w zakresie postępowania karnego. Zamieszczone w opracowaniu rozważania w założeniu stanowić mają punkt wyjścia oraz stanowisko w debacie publicznej dotyczącej założeń przyszłej ustawy o prokuraturze.*

## Uwagi wprowadzające

Od kilkunastu lat w polskim piśmiennictwie karnistycznym i szeroko rozumianej przestrzeni publicznej toczy się bez mała nieprzerwanie debata dotycząca modelu ustrojowej regulacji, funkcji oraz zasad działania prokuratury w demokratycznym państwie prawnym. Rozważania, kontrowersje i spory dotyczące usytuowania prokuratury w Konstytucji RP, jej ustrojowej regulacji, zadań pełnionych przez tę instytucję, wreszcie zakresu funkcji procesowych, prowadzone są z różnych perspektyw, poczynając od *stricte* politycznej, przechodząc przez analizy uwikłane w szerszy kontekst normatywny związany z szeroko rozumianymi funkcjami prokuratury jako organu władzy publicznej stojącego na straży praworządności i przestrzegania prawa przez wszystkie podmioty, a kończąc na specyficznej roli prokuratury w ramach procesu karnego. W zakresie tak prowadzonej debaty przedstawiono już w polskim piśmiennictwie w zasadzie wszystkie dające się pomyśleć teoretycznie propozycje i rozwiązania ustrojowego usytuowania oraz zakresienia zadań i funkcji prokuratury<sup>2</sup>. Kilkakrotnie przedstawiono do publicznej deba-

<sup>2</sup> W okresie ostatnich kilkunastu lat opublikowano w polskim piśmiennictwie karnistycznym kilkadziesiąt opracowań poświęconych tej problematyce. Zob. w szczególności: S. J. Jaworski, Rozważania na temat modelu prokuratury, *Prok. i Pr.* 2005, nr 5; E. Zalewski, Pozycja procesowa prokuratora w nowym kodeksie postępowania karnego, *Prok. i Pr.* 1998, nr 4; E. Zalewski, Prokuratura – zmiany, ale w jakim kierunku, *Prokurator* 2007, nr 3–4; G. Nauka, Rozdział funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości, *Prok. i Pr.* 2008, nr 1; J. Gurgul, Prokurator w II Rzeczypospolitej – zagadnienia wybrane, *Prok. i Pr.* 1999, nr 11–12; J. Gurgul, Prokurator – jakim jest i jakim być powinien, *Prok. i Pr.* 2005, nr 5; J. Gurgul, uwagi związane z projektem ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, *Prok. i Pr.* 2008, nr 7–8; S. Waltoś, Prokuratura musi być sprawna i niezawodna, *Prokurator* 2000, nr 1; S. Waltoś, Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje, *PiP* 2002, nr 4; R. Kmiecik, Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym”, *Prokurator* 2000, nr 1; B. Kurzępa, O nowy kształt prokuratury, *Prokurator* 2000, nr 1; J. Kędziński, O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów, *Prok. i Pr.* 2009, nr 1; T. Grzegorzczak, Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze, *Prok. i Pr.* 2010, nr 1; B. Miłk, Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja, *Prok. i Pr.* 2010, nr 2; S. Iwanicki, Prokuratura w nowej Konstytucji, *Prok. i Pr.* 1995, nr 2; A. Ważny, Konstytucja bez prokuratury, *Prok. i Pr.* 2009, nr 9; A. Stankowski, Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP, *Prok. i Pr.* 2009, nr 10; W. Grzeszczyk, Prokurator jako organ procesowy, *Prok. i Pr.* 2003, nr 11; J. Skorupka, Refleksje

ty, różnie określane co do kręgu uczestników, projekty nowelizacji obowiązującej ustawy o prokuraturze, zaś w 2009 r. skutecznie przeprowadzono na ścieżce legislacyjnej koncepcję rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego<sup>3</sup>. Analiza bogatego piśmiennictwa w tym zakresie, zawierającego zarówno wypowiedzi o dogmatyczno-ustrojowym charakterze, prowadzone z zachowaniem metodologii i paradygmatu rozważań prawniczych, jak i rozważania bliższe wypowiedziom publicystycznym lub *stricte* politycznym deklaracjom, zdaje się upoważniać do twierdzenia, że w zasadniczej większości przypadków zarówno inspiracja do debaty, jak i stanowiące jej rezultat lub leżące u jej podłoża projekty zmian ustawowych, stanowiły konsekwencję określonych zdarzeń mających swoje medialne odzwierciedlenie, z reguły stanowiących podstawę do prezentowania krytycznych uwag dotyczących funkcjonowania prokuratury oraz dysfunkcjonalności ustawowych rozwiązań, częstokroć wskazywanych właśnie jako zasadniczy powód ocenianych krytycznie przypadków<sup>4</sup>. Zarazem w zasadzie nie podjęto próby przedstawienia całościowej analizy roli, funkcji i konstytucyjnego usytuowania prokuratury w strukturze organów państwa, prowadzonej z uwzględnieniem najistotniejszej części zadań powierzonych temu organo-

---

o przyszłej prokuraturze, (w:) J. Giezek (red.), *Adwokatura wobec najnowszych zmian prawa sądowego*, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> Zob. ustawę z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1375), która weszła w życie w dniu 31 marca 2010 r. oraz odnoszące się do poprzedzającej wprowadzenie tej zmiany debaty publicznej opracowania: J. Kędzierski, *O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, *Prok. i Pr.* 2009, nr 1; T. Grzegorzczak, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, *Prok. i Pr.* 2010, nr 1–2; B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów*, *Prok. i Pr.* 2010, nr 5. Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, że w 1989 r. równie skutecznie przeprowadzono na poziomie konstytucyjnym i ustawowym proces przeciwny, łącząc ustrojowo i funkcjonalnie urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (Dz. U. z 1990 r., Nr 20, poz. 121). Rozwiązania ustawowe zatoczyły zatem swoje koło od związku instytucjonalnego i funkcjonalnego Ministra Sprawiedliwości i Naczelnego Prokuratora RP, przez uniezależnienie Prokuratora Generalnego od urzędu Ministra Sprawiedliwości oparte na rozdzieleniu obu funkcji, po ponowne ustrojowe i funkcjonalne powiązanie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w 1989 r., które w 2009 r. ponownie zostały rozdzielone.

<sup>4</sup> Pozwala to twierdzić, że propozycje nowelizacji ustawy o prokuraturze w wielu wypadkach miały instrumentalny charakter i były traktowane jako reakcja na określone nieprawidłowości lub instrument służący do stworzenia efektywnych podstaw oddziaływania na funkcjonowanie prokuratury przez czynniki zewnętrzne. Także ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1375) miała u podłoża negatywną ocenę działalności prokuratury w okresie poprzedzającym, a w szczególności nadmierne uwikłanie tego organu władzy publicznej w działania *stricte* polityczne wynikające z powiązania ustrojowego i funkcjonalnego urzędów Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego.

wi, tj. funkcji ścigania i publicznego oskarżenia w procesie karnym<sup>5</sup>. Także obecnie w debacie publicznej przedstawiane są różnorodne propozycje związane z odmiennymi aspektami funkcjonowania prokuratury. Z jednej strony wskazuje się na potrzebę lub wręcz konieczność stworzenia możliwości wpływania organów władzy wykonawczej, tj. Rady Ministrów lub Ministra Sprawiedliwości, na bieżące funkcjonowanie prokuratury, w szczególności zaś stworzenie prawnej możliwości kształtowania przez organ władzy wykonawczej zasadniczych aspektów realizowanej przez prokuraturę polityki kryminalnej<sup>6</sup>. Z drugiej podkreśla konieczność zachowania niezbędnej niezależności prokuratury od władzy wykonawczej jako elementu gwarantującego eliminację lub co najmniej minimalizację wpływu politycznego na funkcjonowanie tej instytucji, z czym skorelowane są postulaty uporządkowania i jednoznacznego określenia relacji między organami prokuratury, w szczególności zaś kompetencjami Prokuratora Generalnego a uprawnieniami Krajowej Rady Prokuratury. Na początku tego roku z jednej strony Prokurator Generalny<sup>7</sup>, z drugiej Minister Sprawiedliwości podjęli działania zmierzające do opracowania projektów nowelizacji obowiązujących aktów prawnych, przy czym każdy z podmiotów inicjujących debatę miał, jak się wydaje, na celu modyfikację innych elementów normatywnych i w konsekwencji osiągnięcie odmiennie zakreślonego ostatecznego rezultatu. Prowadzone prace, jakkolwiek miały w tle trwający proces zmiany modelu polskiego postępowania karnego, to jednak trudno przyjąć, że właśnie przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP rozwiązania zamieszczone w projekcie nowelizacji kodeksu postępowania karnego stanowiły podstawowy impuls lub też punkt odniesienia w analizach doty-

<sup>5</sup> Mimo różnorodnego ujmowania zadań, funkcji i roli prokuratury jako organu władzy publicznej (czy też jak ujmuje się to w aktualnie obowiązującej ustawie o prokuraturze nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „organu ochrony prawnej”), na przestrzeni ostatnich ponad osiemdziesięciu lat zdaje się nie budzić wątpliwości to, że niezależnie od różnorodnych zadań powierzanych temu organowi kwestie związane ze ściganiem i publicznym oskarżaniem stanowią podstawowy przedmiot działalności prokuratury. Stąd też można, jak się wydaje bez ryzyka popełnienia większego błędu, twierdzić, że pozostałe zadania przypisywane lub realizowane przez prokuraturę mają w tym kontekście jednoznacznie subsydiarny charakter. Co do konstytucyjnego i ustawowego usytuowania, zadań i funkcji prokuratury zob. szerzej zamieszczone w dalszej części uwagi poświęcone analizie regulacji dotyczącej prokuratury w okresie międzywojennym, PRL oraz w okresie po zmianie systemu w 1989 r.

<sup>6</sup> Na tym założeniu opierał się opracowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze, poddany następnie krytycznej ocenie z punktu widzenia zgodności ze standardem konstytucyjnym przez Centrum Legislacyjne Rządu.

<sup>7</sup> Na początku 2012 r. Prokurator Generalny powołał zespół ds. opracowania założeń do projektu ustawy o prokuraturze, którego działalność zawiesił w związku z powołaniem przez Ministra Sprawiedliwości zespołu zajmującego się pracami nad nowelizacją ustawy o prokuraturze, do czasu zakończenia prac prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości.

czących prokuratury<sup>8</sup>. Tymczasem wydaje się, że funkcjonująca w aktualnym kształcie od początku lat pięćdziesiątych XX wieku<sup>9</sup> prokuratura zdaje

---

<sup>8</sup> Trzeba podkreślić, że po trwających ponad dwa lata pracach Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP przyjęła i przedstawiła kompleksowy projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw zawierających regulacje proceduralne w sferze szeroko rozumianego prawa represyjnego, który zawiera fundamentalne zmiany modelu procesu karnego. Projekt opracowany pod ogólnym hasłem „w kierunku kontradiktoryjności” opiera się na założeniu istotnego zwiększenia elementów kontradiktoryjnych we wszystkich stadiach procesu. Jakkolwiek zasadnicze zmiany zaproponowane przez KKPK odnoszą się do stadium jurysdykcyjnego przed sądem I instancji, oraz – w mniejszym nieco zakresie – do postępowania odwoławczego, to jednak z uwagi na obowiązującą w polskim prawodawstwie od 1928 r. tradycję oparcia regulacji proceduralnych na tzw. mieszanym modelu procesu karnego, w którym przeważają we wszystkich stadiach, różnorodnie ukształtowane elementy inkwizycyjne, opracowana przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego propozycja nowelizacji z tego punktu widzenia może być uznana za wręcz rewolucyjną. Projekt KKPK opiera się na wyraźnym nawiązaniu do klasycznego, anglo-amerykańskiego modelu procesu kontradiktoryjnego, i jakkolwiek nie zawiera propozycji ukształtowania polskiej procedury karnej na rozwiązaniach w pełni kontradiktoryjnych, pozostawiając w istocie szereg elementów inkwizycyjnych na wszystkich stadiach procesu, to jednak zasadnicze zmiany, zwłaszcza w postępowaniu jurysdykcyjnym, sprawiają, iż zupełnie inaczej niż dotychczas kształtować się będzie w razie uchwalenia projektu rola, zadania i funkcje prokuratury jako organu realizującego funkcję ścigania i publicznego oskarżenia w procesie karnym. Trzeba zarazem podkreślić, że projekt nie jest w pełni spójny, bowiem zwiększeniu lub wręcz dominacji elementów kontradiktoryjnych w postępowaniu jurysdykcyjnym nie towarzyszy odpowiednie przekształcenie stadium przedjurysdykcyjnego, w odniesieniu do którego KKPK w zasadzie bez zmian powieliła model postępowania przygotowawczego, na którym oparte są aktualnie obowiązujące rozwiązania. Kwestia braku koherencji rozwiązań zawartych w projekcie nowelizacji kodeksu postępowania karnego i jej ewentualnego znaczenia dla określenia modelu ustrojowego i konstytucyjnego usytuowania prokuratury a także zakresienia jej zadań, roli i funkcji w procesie karnym stanowić będzie przedmiot rozważań w dalszej części niniejszego opracowania.

<sup>9</sup> Ustrojowe usytuowanie, pozycję, zadania oraz funkcje prokuratury, określała w sposób zbliżony do aktualnie obowiązującego ustawa z dnia 1 września 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1950 r., Nr 38, poz. 346), której art. 1 stanowił, że „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw, tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej”, zaś art. 3 tej ustawy określał zadania i funkcje prokuratury, wskazując, że „Generalny Prokurator Rzeczypospolitej: 1) sprawuje nadzór nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz przez jednostki gospodarki uspołecznionej, instytucje społeczne i poszczególnych obywateli; 2) czuwa nad zgodnością z przepisami prawa aktów i innych czynności władz, urzędów, instytucji i jednostek gospodarki uspołecznionej; 3) otacza ochroną prawa obywateli; 4) czuwa nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem przepisów prawa przez sądy w zakresie przewidzianym w przepisach postępowania sądowego; 5) wszczyna postępowanie karne, sprawuje nadzór nad śledztwem i popiera oskarżenie przed sądami; 6) zarządza wykonywanie orzeczeń w sprawach karnych oraz sprawuje nadzór nad wykonywaniem tych orzeczeń w zakładach penitencjarnych; 7) podejmuje inne czynności niezbędne dla ochrony mienia społecznego oraz zapobiegania przestępczości”. Przyjęty w tej ustawie model powierzenia prokuraturze funkcji nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie organy władzy i urzędy oraz czuwaniem nad praworządnością z jednej strony oraz kompetencje w zakresie postępowania

się być instytucją ukształtowaną w powiązaniu z modelem postępowania o wyraźnej dominacji elementów inkwizycyjnych. To zaś przesądza, że szereg kwestii ustrojowych i procesowych uregulowanych jest w ustawie o prokuraturze w określony sposób<sup>10</sup>. W tej perspektywie można, jak się wydaje bez ryzyka popełnienia większego błędu, twierdzić, że zmiana modelu procesu karnego, niezależnie od pozostałych elementów wpływających na kształt i sposób funkcjonowania prokuratury, samoistnie pociąga za sobą konieczność modyfikacji ustawowych regulacji ustrojowych prokuratury na wszystkich poziomach obowiązującego porządku prawnego. Nie deprecjując pozostałych kwestii poruszanych w dotychczasowej debacie dotyczącej konstytucyjnej i ustawowej regulacji prokuratury, w tym w szczególności innych niż związane z procesem karnym zadań i funkcji tego organu władzy publicznej, wydaje się, że podstawowym punktem odniesienia winny być projektowane zmiany procedury karnej. Niezależnie bowiem od zakresu i kształtu ustawowych zadań i funkcji prokuratury jej rola w ramach procesu karnego uznana być musi za dominującą<sup>11</sup>. Zarazem, zdaje się nie budzić

---

nia karnego, mimo wielokrotnych zmian ustawy o prokuraturze nie uległ zmianie do dzisiaj. Ustawowe uregulowania dotyczące prokuratury, oparte w zasadniczej części na rozwiązaniach przyjętych w latach 50. ubiegłego stulecia, stanowią podstawę krytycznych uwag prezentowanych w piśmiennictwie, których znamienym przykładem może być stanowisko J. Skorupki, wskazującego, że „obecny model prokuratury funkcjonuje w zasadzie od 1950 r., jest oparty na sowieckiej koncepcji prokuratury oraz nieakceptowanych już założeniach aksjologicznych”, co stanowi podstawę radykalnego postulatu, wedle którego „należy odejść od dotychczasowego wzorca oraz leżących u jego podstaw wartości i oprzeć model prokuratury na założeniach aksjologicznych demokratycznego państwa prawnego. Koncepcji działania prokuratury poszukiwać należy zaś w systemach prawnych Europy zachodniej” – Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 177–178.

<sup>10</sup> Na sygnalizowaną powyżej zależność zwraca także uwagę J. Skorupka, Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 179 i n.

<sup>11</sup> Na dominację funkcji ścigania i publicznego oskarżania jednoznacznie wskazywały regulacje dotyczące prokuratury obowiązujące w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Późniejsze rozwiązania ustawowe, poczynając od regulacji zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej oraz przechodząc przez wszystkie kolejne ustawy o prokuraturze, formalnie na dominację funkcji ścigania i oskarżenia co prawda nie wskazywały, jednak w praktyce właśnie rola w procesie karnym stanowi zasadniczą i bez wątplenia dominującą funkcję prokuratury. Znamienne były w tym zakresie regulacje zawarte w art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej. Brzmienie tych przepisów jednoznacznie przesądzało, że funkcja związana z wszczynaniem postępowania karnego oraz popieraniem oskarżenia pojawiła się dopiero na piątym miejscu, wśród zadań, do realizacji których powołano urząd Generalnego Prokuratora oraz podległe mu jednostki prokuratury i prokuratorów. W późniejszym okresie kolejność zadań i funkcji prokuratury uległa istotnej zmianie, bowiem w ustawie z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1967 r., Nr 13, poz. 55) w art. 1 ust. 1 pkt 1 wskazano, że zadania w zakresie strzeżenia praworządności ludowej, a w szczególności ścigania przestępstw, czuwania nad ochroną własności społecznej i zapewnienia poszanowania praw obywateli, Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy wykonują przez „prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz

wątpliwości, że zwiększenie elementów kontradiktoryjnych na wszystkich stadiach procesu skutkować musi inaczej określoną funkcją i rolą prokuratora w zakresie ścigania i publicznego oskarżenia. W powyższej perspektywie trzeba jednak dostrzec to, iż o ile projektowane zmiany procedury karnej w istotny sposób modyfikują jurysdykcyjne stadium procesu, to w niewielkim tylko stopniu odnoszą się do stadium przygotowawczego<sup>12</sup>. Z punktu widzenia regulacji zawartych w procedurze karnej w świetle projektowanych zmian mamy zatem do czynienia ze specyficzną sytuacją, bowiem z jednej strony zmienia się rola, funkcja i procesowa pozycja prokuratora w postępowaniu sądowym, a tym samym zakres odpowiedzialności prokuratora za wynik procesu, z drugiej zaś pozostaje w zasadzie niezmieniona funkcja prokuratora w toku postępowania przygotowawczego. Jakkolwiek z punktu widzenia procesu karnego takie rozwiązanie można uzasadnić<sup>13</sup>, to z perspektywy podstawowego punktu odniesienia w debacie poświęconej pozycji, funkcji i roli prokuratury w perspektywie regulacji ustrojowej odnoszącej się do tej instytucji, stan taki trudno uznać za zadowalający. Jego konsekwencją jest poważne utrudnienie w przyjęciu podstawowych założeń, na których opierać się powinna przyszła ustawa o prokuraturze co najmniej w części związanych z podstawową i dominującą funkcją ścigania i publicznego oskarżenia.

Podobne trudności ujawniają się na poziomie ustrojowego i konstytucyjnego usytuowania prokuratury. Także tutaj mamy do czynienia z jednoznacznie przeciwstawnymi stanowiskami. Z jednej strony postuluje się powiązanie prokuratury z organami władzy wykonawczej, w tym stworzenie możliwości oddziaływania na tę instytucję przez Radę Ministrów lub Ministra Sprawiedliwości, z drugiej sygnalizuje potrzebę zachowania niezależności tej instytucji od organów władzy wykonawczej<sup>14</sup>. Pomędzy tymi ujęciami prezentowany jest także wariant lokujący prokuraturę jako instytucję podległą parlamentowi. W powyższym kontekście można konstatować, że aktualna debata w zależności od poglądu sytuuje prokuraturę w sposób odpowiadający tzw. wariantowi klasycznemu, dla którego charakterystyczne jest podporządkowanie prokuratorów lub prokuratury ministrowi sprawiedliwości

---

wnoszenie i popieranie oskarżenia przed sądami". Określoną w powołanym przepisie kolejność zadań prokuratury zachowano w kolejnych ustawach o prokuraturze z okresu PRL, a także w ustawie o prokuraturze w wersjach obowiązujących do chwili obecnej po zmianach systemowych w 1989 r.

<sup>12</sup> Zob. krytyczne uwagi dotyczące tego aspektu rozwiązań zawartych w projekcie KKPK zamieszczone w opinii opracowanej przez Komisję Legislacyjną NRA.

<sup>13</sup> W pewnym zakresie taki sposób regulacji procedury karnej uzasadnia Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

<sup>14</sup> Zob. m.in. J. Skorupka, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

i zaliczenie tej instytucji do organów władzy wykonawczej<sup>15</sup>. Na antypodach leży prezentowany model prokuratury o względnej czy też ograniczonej niezależności, z samodzielną rolą Prokuratora Generalnego. Bynajmniej nie marginalnie wskazuje się na model parlamentarny, model podporządkowania prokuratury głowie państwa, wreszcie na rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do *Crown Prosecution Service*. Zarazem przedstawiane w debacie publicznej stanowiska dotyczące konstytucyjnego usytuowania prokuratury w zasadniczej większości abstrahują od zadań, funkcji i roli tego organu władzy publicznej oraz koncepcji powiązania prokuratury z sądownictwem lub też pozostawienia tej instytucji jako niezależnego organu władzy publicznej. Tymczasem, wszystkie wymienione wyżej zagadnienia pozostają w ścisłym związku, zaś przesądzenie kwestii relacji sądów i prokuratury, zakresu zadań i funkcji prokuratury, przesądza w istotnym zakresie o ustrojowym statusie prokuratury i miejscu ewentualnych regulacji dotyczących tej instytucji w strukturze ustawy zasadniczej<sup>16</sup>.

Niezależnie od kwestii ustrojowego usytuowania prokuratury wedle jednego ze wskazanych wyżej modeli lub w sposób jeszcze odmienny, całkowicie oryginalny, z czym mamy chyba do czynienia na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji<sup>17</sup>, poważne dylematy związane są z sygnalizowaną już wyżej relacją prokuratury i sądownictwa. Z jednej strony wskazuje się na zalety obowiązującego modelu, w którym prokuratura nie jest instytucjonalnie powiązana z sądami, z drugiej wyraźnie dostrzec można sympatie dla obowiązującego w okresie międzywojennym rozwiązania lokującego prokuraturę przy sądach<sup>18</sup>. Rozstrzygnięcie tej kwestii przesądza w zasadniczy sposób sprawę ewentualnego usytuowania w Konstytucji przepisów dotyczących prokuratury<sup>19</sup>, wszak położenie akcentu na funkcjonalnych, organizacyjnych

<sup>15</sup> Co do modelowych wariantów ustrojowego usytuowania prokuratury zob. szerzej S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4. Zob. też m.in. J. Skorpka, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

<sup>16</sup> Na powyższe zależności wskazuje także J. Skorpka, *ibidem*.

<sup>17</sup> Jakkolwiek w Konstytucji brak zapisów dotyczących prokuratury jako organu władzy publicznej, to zarazem ustawa zasadnicza przewiduje określone kompetencje dla Prokuratora Generalnego, to zaś pozwala poszukiwać na poziomie regulacji ustawowych każdego z teoretycznych rozwiązań ustrojowego usytuowania prokuratury czy to opartego na koncepcji powiązania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, czy to odwołującego się do modelu rozdzielenia obu urzędów.

<sup>18</sup> Jednocześnie w tej kwestii wypowiada się J. Skorpka, podkreślając, że „należy więc zmienić obowiązujący model «prokuratury śledczej» na rzecz modelu prokuratury usytuowanej we władzy sądowniczej, jako organu wymiaru sprawiedliwości, na wzór modelu holenderskiego, belgijskiego, hiszpańskiego i greckiego, a także bułgarskiego, chorwackiego, litewskiego i rumuńskiego” – *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

<sup>19</sup> Zob. m.in. stanowisko przedstawione jako wprowadzenie do dyskusji przez posła R. Kalisza podczas przeprowadzonej w dniu 30 maja 2012 r. pod auspicjami Prezydenta RP debaty poświęconej roli i miejscu prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego. Por. też. m.in. J. Skorpka, *ibidem*, s. 178 i n.



i ustrojowych związkach z sądami może wskazywać, że ewentualne regulacje dotyczące prokuratury winny zostać zamieszczone w rozdziale VIII Konstytucji „Sądy i Trybunały”. Zaś przyjęcie założenia o swoistej niezależności i odrębności prokuratury od sądów może stanowić argument za zasadnością ulokowania ewentualnej regulacji Konstytucyjnej w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”<sup>20</sup>. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii nie ma bynajmniej wyłącznie ustrojowo-konstytucyjnego charakteru, bowiem powiązanie prokuratury z sądami akcentuje funkcję oskarżenia publicznego jako podstawową z punktu widzenia zadań prokuratury w procesie karnym, zarazem stawiając na drugim planie funkcję ścigania, która w naturalny sposób przenoszona jest na organy policyjne<sup>21</sup>. To zaś bezpośrednio łączy się z przyjmowanym modelem procesu, w szczególności zaś z określeniem zadań stadium przygotowawczego<sup>22</sup>. Dodatkowo koncepcja powiązania prokuratury z sądami zdaje się utrudniać, o ile wręcz nie uniemożliwiać, pozostawienie w kompetencji prokuratury innych niż procesowe zadań, w tym w szczególności szeroko rozumianej kontroli praworządności czy też przestrzegania prawa. Przyjęcie stanowiska przeciwnego, tj. względnej lub pełnej niezależności Prokuratury i Prokuratura Generalnego, umożliwia czy też otwiera perspektywę realizacji pozaprocesowych funkcji, utrudnia zarazem przyjęcie innych rozwiązań, w tym w szczególności stworzenie podstaw do oddziaływania władzy wykonawczej na prokuraturę w zakresie określenia kierunków realizacji polityki kryminalnej. Przedstawiona powyżej, z natury rzeczy ograniczona i uproszczona, analiza prezentowanych w publicznej debacie stanowisk dotyczących podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem prokuratury, wskazuje, że trudno obecnie mówić o wypracowaniu jednolitego, chociażby przyjmowanego przez większość stanowiska co do fundamentalnych zagadnień. Sprawa ustrojowego ulokowania prokuratury, miejsca, w którym powinna zostać umieszczona ewentualna regulacja dotycząca tej instytucji w Konstytucji RP, wreszcie relacji między prokuraturą a pozostałymi organami władzy publicznej, nie jest bynajmniej ani tak

---

<sup>20</sup> Na zasadność ulokowania regulacji dotyczącej prokuratury w rozdziale IX Konstytucji RP wskazywać może także zaliczenie tej instytucji do kategorii „organów ochrony prawnej”, mające swoje odzwierciedlenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i aktualnej treści art. 3 ust. 3 ustawy o prokuraturze.

<sup>21</sup> Taki sposób określania zadań prokuratury w związku z koncepcją powiązania z sądami dostrzec można w piśmiennictwie, w którym wskazuje się, że „prokuratura winna być „prokuraturą sądową”, funkcjonalnie powiązaną z sądami powszechnymi, a nie „prokuraturą śledczą” funkcjonalnie powiązaną z policją. Odejść należy od modelu prokuratury jako kolejnego organu ścigania, albowiem ściganie przestępstw to przede wszystkim zadanie policji i innych organów państwa powołanych do realizacji wymienionych zadań” – J. Skorpka, *ibidem*.

<sup>22</sup> Należy podkreślić, że w opracowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP wersji projektu nowelizacji kodeksu postępowania karnego nie rozstrzygnięto w zasadzie kwestii modelu postępowania przygotowawczego oraz roli i funkcji prokuratury w tym stadium procesu.

jednoznaczna, ani klarowna, jak zdają się ją postrzegać niektórzy uczestnicy publicznej debaty. Analizując podstawowe kwestie związane z założeniami przyszłego projektu ustawy o prokuraturze, nie można bowiem tracić z pola widzenia niezwykle wręcz różnorodności poglądów dotyczących kwestii fundamentalnych, wielopłaszczyznowych uzasadnień poszczególnych ujęć, a także tego, że co najmniej w odniesieniu do niektórych stanowisk niezwykle trudne jest ich połączenie, z czego wynika, że poszukując generalnych założeń przyszłego ustawowego rozwiązania, dokonać trzeba wyboru na rzecz jednej z prezentowanych opcji.

## Zakres problemów

Pomijając przedstawianie w tym miejscu pozostałych zagadnień szczegółowych stanowiących przedmiot debaty dotyczącej ustrojowej pozycji, konstytucyjnego umocowania, wreszcie roli, zadań i funkcji prokuratury jako organu władzy publicznej, wydaje się, że punktem wyjścia rozważań mających na celu wypracowanie założeń, na których powinna być oparta przyszła ustawa o prokuraturze, jest przeprowadzenie pełnej analizy funkcjonowania prokuratury, ze szczególnym uwzględnieniem następujących obszarów:

4.1. Oceny aktualnego stanu prawnego w kontekście praktyki stosowania prawa, obejmującej:

- a) ocenę obowiązujących regulacji prawnych dotyczących prokuratury w kontekście aktualnie obowiązującego modelu procesu karnego, opartego na dominacji elementów inkwizycyjnych w postępowaniu przygotowawczym oraz istotnej roli elementów inkwizycyjnych w postępowaniu jurysdykcyjnym przez sądem I instancji z punktu widzenia efektywności, sprawności oraz skuteczności ścigania karnego oraz realizacji funkcji oskarżenia publicznego w procesie karnym,
- b) ocenę obowiązujących regulacji w perspektywie skuteczności działania organów prokuratorskich oraz z punktu widzenia przestrzegania standardów gwarancyjnych, w tym w szczególności ingerencji w sferę praw i wolności jednostki chronionych konstytucyjnie na podstawie decyzji lub wniosków składanych w toku postępowania przez prokuratorów,
- c) ocenę obowiązujących regulacji w kontekście błędów popełnianych przez prokuratorów w toku procesu karnego, z uwzględnieniem profesjonalnego i społecznego wizerunku prokuratury jako instytucji powołanej do kontroli przestrzegania praworządności oraz ścigania i oskarżania w sprawach karnych,
- d) ocenę obowiązujących regulacji z punktu widzenia celów procesu karnego, w kontekście aktualnego modelu postępowania karnego oraz ustalenia, czy obowiązujące regulacje ustawowe dotyczące prokuratury są adekwatne, czy też dysfunkcyjne,

- e) ocenę obowiązujących regulacji z punktu widzenia modyfikacji modelu procesu karnego zaproponowanej w projekcie nowelizacji kodeksu postępowania karnego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP, z uwzględnieniem pozycji i roli procesowej prokuratora w kontradiktoryjnym procesie karnym i jej znaczenia dla ustrojowego uregulowania zasad organizacji i funkcjonowania prokuratury w kontekście fundamentalnego pytania, czy istnieje możliwość wprowadzenia modelowych zmian procedury karnej bez dokonywania zasadniczych zmian w zakresie ustrojowych regulacji prokuratury,
- f) oceny obowiązujących regulacji z punktu widzenia możliwości oddziaływania organów władzy wykonawczej, w tym w szczególności Rady Ministrów lub Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie prokuratury, w tym zwłaszcza sposoby realizacji polityki kryminalnej,
- g) oceny aktualnie obowiązujących regulacji z punktu widzenia podmiotu realizującego czynności nadzoru nad funkcjonowaniem prokuratury.

4.2. Wypracowania na tak określonym przedpolu modelowych założeń w zakresie funkcji i roli prokuratury z uwzględnieniem projektowanych zmian modelu procesu karnego. Opracowanie tego modelu winno uwzględniać m.in. następujące elementy:

- znaczenie zwiększenia elementów kontradiktoryjności na wszystkich etapach procesu dla ustrojowej regulacji dotyczącej prokuratury, w kontekście znaczenia zależności ustrojowych rozwiązań dotyczących prokuratury od przypisywanej tej instytucji roli i funkcji procesowej,
- rolę prokuratora w postępowaniu przygotowawczym w kontekście ustrojowych regulacji dotyczących prokuratury,
- rolę prokuratora w postępowaniu jurysdykcyjnym w kontekście ustrojowych regulacji dotyczących prokuratury,
- odmienności funkcji śledczej i oskarżycielskiej, w kontekście problemu zasadności ewentualnego wyodrębnienia korpusu prokuratorów zajmujących się prowadzeniem lub nadzorem nad postępowaniem przygotowawczym oraz prokuratorów pełniących funkcje oskarżycieli publicznych w toku postępowania sądowego,
- relacje między prokuratorem a sądem w toku postępowania przygotowawczego, w kontekście pytania, czy istnieje potrzeba stworzenia wyspecjalizowanej grupy sędziów zajmujących się zagadnieniami związanymi z postępowaniem przygotowawczym, z którym wiąże się także dylemat dotyczący oceny zasadności i trafności postulatów wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sędziego śledczego, czy też – jak ujmuje się to w niektórych propozycjach – sędziego ds. postępowania przygotowawczego lub też wyodrębnienia strukturalnego i funkcjonalnego wydziałów ds. postępowania przygotowawczego,

- efektywności działalności prokuratury w kontekście ustrojowej regulacji z uwzględnieniem problematyki zwiększenia zakresu niezależności prokuratora w aspekcie procesowym oraz funkcji i roli nadzoru wewnętrznego w zakresie realizacji procesowych funkcji prokuratora,
- problematyki odpowiedzialności prokuratorów za błędy, a w szczególności naruszenia prawa, w tym naruszenia kwalifikowane jako rażące z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności odszkodowawczej oraz odpowiedzialności karnej w kontekście fundamentalnego dylematu dotyczącego zakresu ochrony funkcjonariusza publicznego w kontekście potrzeby właściwego wyważenia gwarancji efektywności realizacji powierzonych mu funkcji procesowych z jednej strony oraz zagwarantowania realnych możliwości dochodzenia przez każdego, kogo dotyczy lub których praw dotyka działalność prokuratora, odpowiedzialności za pozbawione podstaw prawnych ingerencje w sferę chronionych konstytucyjnie praw i wolności jednostki,
- problemu konstytucyjnego umocowania prokuratury w kontekście pytania, czy istnieje potrzeba wprowadzenia zapisów dotyczących prokuratury do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz znaczenia wyboru modelu funkcjonowania prokuratury na płaszczyźnie postulatów konstytucyjnego jej uregulowania.
- kwestii mechanizmów umożliwiających kształtowanie bieżącego działania prokuratury w kontekście realizacji polityki kryminalnej Państwa, w kontekście fundamentalnego pytania, czy istnieje potrzeba modyfikacji aktualnie obowiązujących rozwiązań w zakresie nadzoru oraz możliwości oddziaływania władzy wykonawczej na funkcjonowanie prokuratury,
- rozstrzygnięcia, jaki podmiot sprawować powinien specyficznie ujęte funkcje nadzoru nad działalnością prokuratury, w szczególności zaś rozstrzygnięcie, któremu z konstytucyjnie uregulowanych podmiotów, tj. Prezydentowi RP, Radzie Ministrów czy Parlamentowi, jako podmiotowi sprawującemu nadzór na działalnością Prokuratora Generalnego i prokuratury, Prokurator Generalny winien składać sprawozdanie z działalności prokuratury,
- rozstrzygnięcia, czy istnieje możliwość wprowadzenia modelowych zmian procedury karnej bez dokonywania fundamentalnych zmian w zakresie ustrojowych regulacji prokuratury.

Wydaje się, że przeprowadzenie publicznej analizy w obu wskazanych wyżej obszarach, a więc zarówno z punktu widzenia oceny funkcjonowania prokuratury w oparciu o aktualnie obowiązujące regulacje w perspektywieznaczonych powyżej w punkcie 4.1 aspektów, jak i z perspektywy wypracowania modelowych założeń dotyczących przyszłej ustawowej regulacji w kontekście zagadnień wskazanych w punkcie 4.2, stanowi konieczny warunek podjęcia prac nad założeniami, a następnie konkretnymi zapisami

przyszłej ustawy o prokuraturze. Aktualnie prowadzona debata publiczna jest bowiem uwikłana w prezentowane *ad hoc*, częstokroć niepoparte poważniejszymi i głębszymi analizami, oceny dotyczące w szczególności funkcjonowania prokuratury jako organu procesowego, w których bynajmniej nie incydentalnie przedstawiane są krytyczne uwagi odnoszące się do wadliwego funkcjonowania tej instytucji<sup>23</sup>. Do kategorii faktów notoryjnych należy wszak to, iż jednym z podstawowych założeń modyfikacji modelu procesu karnego przyjmowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości RP była m.in. krytyczna ocena funkcjonowania prokuratury jako organu postępowania karnego na wszystkich stadiach procesu, dostrzegalna nieefektywność postępowania karnego, jego długotrwałość, wadliwość praktyki w zakresie wykorzystywania niektórych instytucji przymusu procesowego, w tym w szczególności tymczasowego aresztowania, zastrzeżenia dotyczące sposobu wykonywania niektórych czynności w toku postępowania przygotowawczego. Nie kwestionując tego sposobu podejścia, trzeba zarazem wskazać, że ocena funkcjonowania prokuratury nie jest bynajmniej jednoznaczna, zaś krytycznym uwagom częstokroć przeciwstawiane są stanowiska wskazujące na obiektywne uwarunkowania skutkujące np. długotrwałością procesu karnego, w tym w szczególności jego stadium przygotowawczego, rozłożeniem lub wręcz wyłączeniem odpowiedzialności prokuratorów za błędy procesowe skutkujące niezasadnymi ingerencjami w sferę praw i wolności jednostki wynikające z przekazania kompetencji do stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego sądom, co w szczególności w stanowiskach prezentowanych przez prokuratorów uwalnia prokuratorów od odpowiedzialności za niezasadnie stosowane tymczasowe aresztowania, przenosząc pełną odpowiedzialność na podejmujące w tym zakresie decyzje sądy, a w istocie sędziów<sup>24</sup>, oraz szereg innych oko-

---

<sup>23</sup> Pomijając różnorodne wypowiedzi i publikacje zamieszczane w mediach, które co do zasady mają charakter publicystyczny i z tego powodu trudno poddają się weryfikacji, wskazać należy, że w trakcie przeprowadzonej w dniu 30 maja 2012 r. pod auspicjami Prezydenta RP debaty dotyczącej roli i miejsca prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego przedstawione zostały przez jej uczestników, w tym także pełniących najpoważniejsze funkcje publiczne w państwie, krytyczne uwagi dotyczące funkcjonowania prokuratury, którym przeciwstawione zostały wypowiedzi przedstawicieli środowiska prokuratorowskiego. Już chociażby z tego powodu analiza zasadności lub niezasadności przedstawianych zarzutów jawi się jako zadanie pilne, realizowane – co należy z naciskiem podkreślić – zarówno w interesie publicznym, jak i interesie prokuratury jako instytucji publicznej oraz zatrudnionych w niej prokuratorów. Za trudno akceptowalną uznać należy bowiem sytuację, w której z jednej strony prezentowane są zastrzeżenia dotyczące co do zasady jednostkowych wypadków, które bez weryfikacji mogą pejoratywnie rzutować na wizerunek i ocenę funkcjonowania prokuratury, z drugiej zaś nie sposób przyjąć, iż z uwagi na jakieś wartości sygnalizowane publicznie, zastrzeżenia i nieprawidłowości miałyby pozostać niewyjaśnione.

<sup>24</sup> Takie stanowisko prezentowane było m.in. w trakcie debaty prowadzonej w Kancelarii Prezydenta w dniu 30 maja 2012 r. pt. „Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demo-

liczności sprawiających, że obraz prokuratury nie może być rysowany w tak jednoznacznych i zarazem krytycznych barwach. Debata w powyższym zakresie jest jednak prowadzona incydentalnie, często w formie publicystycznej, z reguły jako element szerszych, uwikłanych politycznie rozważań. To zaś sprawia, że przeprowadzenie pełnej i pogłębionej, opartej na badaniach praktyki analizy, dokonywanej z udziałem przedstawicieli środowiska prokuratorów, a także przedstawicieli innych zawodów prawniczych, stwarzającej podstawy do realnych, opartych na faktach, nie zaś na obiegowych opiniach konkluzji, jawi się nie tylko jako niezbędny warunek racjonalnej debaty nad kształtem przyszłych konstytucyjnych i ustawowych rozwiązań dotyczących prokuratury, lecz jako konieczny element oceny dokonywanej w interesie publicznym, a także interesie tej instytucji jako organu władzy publicznej i prokuratorów.

## Uwarunkowania historyczne

Analiza wskazanych wyżej zagadnień nie jest możliwa bez uwzględnienia historycznie ukształtowanych modeli funkcjonowania prokuratury w odmiennych warunkach ustrojowych. Znaczna część wskazanych wyżej kwestii miała bowiem już swoje konstytucyjne i ustawowe rozwiązania w okresie 1928–2010. Zarazem kontekst ustrojowy, cele i zadania prokuratury, jej relacje z innymi organami władzy publicznej, przesądzały o określonych rozwiązaniach prawodawcy w poszczególnych okresach historycznych. Nie można zarazem tracić z pola widzenia, że funkcjonujące w polskim ustawodawstwie odmienne regulacje dotyczące prokuratury były nierozzerwalnie związane ze wskazanymi wyżej trzema elementami, zaś istniejące między nimi odmierności zdają się stwarzać nierozwiązywalne problemy w razie próby jednoczesnego wykorzystywania różnych rozwiązań zaczerpniętych z określonych regulacji obowiązujących na przestrzeni lat najpierw w II Rzeczypospolitej, później PRL, ostatecznie zaś w III RP. W powyższym kontekście zasadnym wydaje się spojrzenie na kilka fundamentalnych kwestii z perspektywy historycznej. W szczególności zaś rozważenie następujących zagadnień:

---

kratycznego państwa prawnego". Nie podejmując w tym miejscu nawet najbardziej ogólnej próby oceny tego twierdzenia, trzeba jednak wskazać, iż jest to jedno z fundamentalnych zagadnień wymagających poważnej i pogłębionej analizy oraz przedstawienia jednoznacznych wniosków. Jedynie tytułem egzemplifikacji należy podkreślić, że przyjęcie stanowiska, wedle którego pełną odpowiedzialność za błędy związane ze stosowaniem lub przedłużaniem tymczasowego aresztowania ponoszą sądy, a w istocie sędziowie, stanowić może ważny element debaty dotyczącej sposobu i podstaw stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego, bez wątplenia stanowiącego jeden z najpoważniejszych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, będącego także powodem stałych i jednoznacznie krytycznych wypowiedzi m.in. ETPCz dotyczących naruszeń EKPCz w toku procesu karnego, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego.

- a) relacji prokuratury i sądów,
- b) konstytucyjnego umocowania prokuratury,
- c) zadań, funkcji i roli prokuratury jako organu władzy publicznej (organu ochrony prawnej),
- d) funkcji procesowych prokuratury,
- e) zasad organizacyjnych,
- f) odpowiedzialności prokuratorów.

## **Relacja prokuratury i sądów**

Prowadzona aktualnie debata publiczna nad przyszłym kształtem polskiej prokuratury wyraźnie ujawnia odmienności w zakresie ukształtowania relacji prokuratury i sądów. Z punktu widzenia historycznego ukształtowania ustawowych regulacji prokuratury wyraźnie dostrzegalne są dwa przeciwstawne rozwiązania. Pierwsze, którego odzwierciedleniem było prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.<sup>25</sup>, zakłada umiejscowienie prokuratury przy sądach, jako swoistego organu wymiaru sprawiedliwości, zarazem specyficznie powiązanego z władzą wykonawczą poprzez unię personalną urzędów Naczelnego Prokuratora i Ministra Sprawiedliwości<sup>26</sup>. Drugie, którego wyrazem były w zasadzie wszystkie ustawy o prokuraturze uchwalone w okresie PRL, czyni z prokuratury organ niezależny zarówno od sądownictwa, jak i od władzy wykonawczej, o charakterze kontrolno-nadzorczym, wykonujący również czynności z zakresu postępowania sądowego. W drugim z zaprezentowanych modeli procesowe funkcje prokuratury są równoważne z funkcją polegającą na czuwaniu nad przestrzeganiem prawa. Na prze-

---

<sup>25</sup> Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r., Nr 12, poz. 93).

<sup>26</sup> Jakkolwiek taka konstytucyjna klasyfikacja prokuratury może wywoływać zastrzeżenia i wątpliwości, to trzeba wskazać, że za jej przyjęciem przemawiać może treść Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., której art. 2 stanowił, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy”. Jakkolwiek zarówno Konstytucja z 1921 r., jak i prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. wskazywały, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy, to jednak lokując prokuraturę w ustrojowej ustawie dotyczącej sądów oraz określając w specyficzny sposób w tejże ustawie zadania prokuratury, ustawodawca zdawał się przesądzać, że prokuratura jest jednym z elementów złożonego systemu wymiaru sprawiedliwości, pełniącym funkcje pomocnicze wobec podstawowego zadania realizowanego przez sądy, tj. „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Do organów wymiaru sprawiedliwości zalicza prokuraturę także J. Skórupka w kontekście postulowanego rozwiązania usytuowania prokuratury we władzy sądowniczej, jako organu wymiaru sprawiedliwości. Zob. szerzej tegoż, Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 178.

strzeni lat obie te koncepcje znajdowały wyraz w regulacjach procesowych i ustrojowych dotyczących prokuratury.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego prokuratura funkcjonowała jako specyficzny organ wymiaru sprawiedliwości, strukturalnie i organizacyjnie powiązany z sądownictwem<sup>27</sup>. Podstawą działania prokuratury było – co wskazano już powyżej – prawo o ustroju sądów powszechnych, brak zaś było odrębnej ustawowej regulacji dotyczącej samej tylko prokuratury<sup>28</sup>. Ten stan rzeczy wynikał z przyjęcia w pierwszym okresie funkcjonowania odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej modelu prokuratury sądowej. Kluczowy z tej perspektywy przepis art. 233 ust. 1 prawa o ustroju sądów powszechnych stanowił, że „przy Sądzie Najwyższym są czynni: pierwszy prokurator i prokuratorowie Sądu Najwyższego; przy sądach apelacyjnych – prokuratorowie i wiceprokuratorowie apelacyjni; przy sądach okręgowych – prokuratorowie, wiceprokuratorowie i podprokuratorowie okręgowi”. Podstawowe zadania tej instytucji sprowadzały się do udziału w postępowaniach karnych, w ograniczonym zakresie w postępowaniach cywilnych, brak zaś było funkcji sprowadzającej się do swoistego „nadzoru ogólnego”, kontroli przestrzegania prawa, rozumianej jako szeroko zakrojona kontrola nad organami państwowymi lub samorządowymi czy też strzeżenie praworządności.<sup>29</sup> Zasad-

<sup>27</sup> Znamienne w powyższym są postanowienia Regulaminu, którego § 5 stanowił, że „Prokurator jest obowiązany czuwać nad tem, aby wymiar sprawiedliwości był zgodny z prawem i odpowiadał duchowi ustaw oraz wymaganiom represji karnej”.

<sup>28</sup> Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r., Nr 12, poz. 93) – dalej p.u.s.p. z 1928 r. Akt ten zawierał zarówno przepisy dotyczące pozycji i zasad występowania prokuratora przed sądem, jak również w dziale VI wprowadzał odrębne uregulowania dotyczące pozycji ustrojowej prokuratury, choć trzeba przyznać, że czynił to w tym zakresie w sposób dość lakoniczny. Bardziej szczegółowe postanowienia dotyczące funkcjonowania i ustroju prokuratury zawierały rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz. U. z 1932 r., Nr 110, poz. 910) oraz wydany w tym samym dniu Regulamin urzędowania Prokuratury Sądu Najwyższego (Dz. U. z 1932 r., Nr 110, poz. 912).

<sup>29</sup> Zob. art. 231 p.u.s.p. z 1928 r., gdzie na prokuratora nałożono obowiązek stania na straży ustaw. Powojenny odpowiednik tego przepisu to art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1950 r., Nr 38, poz. 346), który stanowił, iż w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw, tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej. Z kolei, wedle brzmienia art. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn. Dz. U. z 1980 r., Nr 10, poz. 30 ze zm.): 1. Zadaniem Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i podległych mu prokuratorów jest strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zapewnienie poszanowania praw obywateli. 2. Działalność Prokuratury ma na celu ochronę i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wreszcie art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze PRL (Dz. U. z 1985 r., Nr 31, poz. 138; tekst jedn. Dz. U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103; tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 206 ze zm., tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 oraz



niczym zadaniem i funkcją prokuratury było publiczne oskarżanie w postępowaniu karnym oraz nadzór nad postępowaniem przygotowawczym (prowadzonym w formie śledztwa lub dochodzenia). Przyjęty model ulegał stopniowej ewolucji (w oparciu o nowele do ustawy z 1928 r. uchwalone w latach 1932 i 1938)<sup>30</sup> w kierunku poszerzenia kompetencji prokuratora w postępowaniu karnym, w szczególności kosztem uprawnień przysługujących sędziemu śledczemu, jednakowoż uprawnień tych nie poszerzano na płaszczyźnie horyzontalnej (na nowe obszary prawa, w tym w szczególności obejmujące postępowanie administracyjne i nadzór nad działalnością innych organów państwowych), a raczej „wertykalnej”, zwiększając znaczenie jego pozycji i zakresu uprawnień w postępowaniu karnym. Istotnym elementem systemu opartego na instytucjonalnym powiązaniu sądów i prokuratury był znaczący wpływ, jaki prokuratura miała na praktykę stosowania prawa, w tym w szczególności na orzecznictwo sądowe i działalność orzeczniczą Sądu Najwyższego, a także stanowienie prawa, w przypadku braków lub sprzeczności w ustawach<sup>31</sup>. Powiązanie sądów i prokuratury oddziaływało niejako dwustronnie, ponieważ na prokuratorach okręgowych i apelacyjnych spoczywał obowiązek zwoływania systematycznych konferencji podległych prokuratorów w celu omówienia orzecznictwa oraz ujednoczenia działalności prokuratorów<sup>32</sup>.

W okresie bezpośrednio powojennym, tj. w latach 1945–1950, nie wypracowano i nie przedstawiono publicznie klarownego modelu prokuratury w odmienionej rzeczywistości społecznej i politycznej. Zgodnie z przyjętą zasadą ciągłości i kontynuacji państwa i prawa, w pierwszych latach po wojnie obowiązywało prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu przyjętym po nowelizacji z 1938 r. oraz przedwojenny kodeks postępowania karnego. Formalnie doszło zatem do swoistego „przeniesienia” modelu prokuratury przedwojennej na grunt nowego systemu ustrojowego. Jednak, analizując ustawowe regulacje dotyczące prokuratury w okresie 1945–1950, nie można tracić z pola widzenia szeregu rozwiązań szczególnych, wprowadzanych na mocy odrębnych aktów prawnych, których zasadniczym celem było rozliczenie z przeszłością, tj. poprzedzającym II wojnę światową okresem sanacyjnym, oraz pociągnięcie do odpowiedzialności karnej faszystowsko-

---

tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 ze zm.), której tytuł z dniem 31 marca 1991 r. otrzymał brzmienie „Ustawa o prokuraturze”, stanowi, że: „Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”.

<sup>30</sup> Zob. szerzej w tej kwestii H. Zięba-Załucka, Instytucja Prokuratury w Polsce, Warszawa 2003, s. 76 i n.

<sup>31</sup> Zob. § 5, 6 i 7 Regulaminu wewnętrznego urzędowania prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych z 1932 r. oraz § 5 pkt a Regulaminu Urzędowania Prokuratury Sądu Najwyższego z 1932 r.

<sup>32</sup> Zob. § 41 Regulaminu wewnętrznego urzędowania prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych z 1932 r.

hitlerowskich zbrodniarzy wojennych, wreszcie szczególnie represyjne zwalczanie spekulacji gospodarczych. Należy podkreślić, że wprowadzane regulacje szczególnie opierały się na całkowicie nowym założeniu dotyczącym funkcji, zadań, roli i pozycji prokuratury i prokuratora. Tytułem przykładu wskazać można na regulację tzw. Małego Kodeksu Karnego wprowadzającą nową szczególną kategorię przestępstw, zawierającego także autonomiczne postanowienia procesowe, funkcjonujące obok przejmowanych postanowień utrzymanych w mocy k.p.k. z 1928 r. oraz u.s.p. z 1928 r. Wydaje się, że zmiany, których dokonywano w przeciągu pierwszych pięciu lat od zakończenia II wojny światowej, jakkolwiek istotnie modyfikowały funkcjonowanie prokuratury w wielu obszarach, nie były jednak oparte na całościowej i zamkniętej koncepcji i modelu prokuratury, różniących się od funkcjonującego w okresie międzywojennym. Zarazem, z kierunku wprowadzanych rozwiązań szczególnych wnioskować można, iż stopniowo kształtowała się nowa, socjalistyczna koncepcja prokuratury, bez wątplenia zmierzająca do istotnej zmiany pozycji, roli, zadań i funkcji prokuratury w systemie organów nowego państwa. Zdaje się też nie budzić wątpliwości, że jednym z podstawowych założeń było istotne zwiększenie roli i samodzielności ustrojowej prokuratury z jednej strony oraz wyraźne powiązanie tej instytucji z czynnikami politycznymi<sup>33</sup>.

Nową koncepcję ustrojowego usytuowania oraz odmiennego zakreslenia zadań prokuratury przyniosła ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej<sup>34</sup>. Zgodnie z treścią art. 1 tej ustawy „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej”. Art. 2 tej ustawy stanowił natomiast, że „Generalny Prokurator Rzeczypospolitej i jego organa stanowią Prokuraturę Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustawa z 1950 r. w sposób zasadniczy zmodyfikowała pozycję ustrojową, funkcje oraz zadania prokuratury. Z organu ściśle powiązanego z sądami oraz opartego na unii personalnej urzędów Ministra Sprawiedliwości oraz Naczelnego Prokuratora prokuratura przekształciła się w organ o znacznym stopniu niezależności, odrębny od sądów, posiadający szeroko zakreślone uprawnienia wykraczające poza kwestie związane z postępowaniem karnym oraz innymi postępowaniami prowadzonymi przed sądami powszechnymi. Warto podkreślić, że konkretyzujący zakres działania Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej art. 3 ustawy z 1950 r. w pierwszej kolejności wskazywał, że Generalny Prokurator „sprawuje nadzór nad ścisłym przestrzega-

---

<sup>33</sup> Przedstawienie szerszej analizy procesu stopniowej transformacji prokuratury na mocy szczególnego prawodawstwa z okresu 1945–1950 przekracza ramy niniejszego szkicu. Ta problematyka samodzielnie stanowić bowiem może przedmiot monograficznego opracowania.

<sup>34</sup> Zob. Dz. U. z 1950 r., Nr 38, poz. 346.

niem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym”, zaś dopiero w punkcie 5 zamieszczonego w tym przepisie wyliczenia zawarte było wskazanie na funkcje w procesie karnym ujęte jako „wszczynanie postępowania karnego, sprawowanie nadzoru nad śledztwem i popieranie oskarżenia przed sądami”. Na mocy tej ustawy rozdzielono funkcje Generalnego Prokuratora i Ministra Sprawiedliwości. Przyjęte w ustawie z 1950 r. rozwiązania sprawiały, iż konieczne stało się określenie roli i miejsca prokuratury w systemie organów państwa. Niewątpliwie straciła ona swój charakter organu powiązanego z sądami, jednak z faktu, iż funkcja Generalnego Prokuratora została rozdzielona od funkcji Ministra Sprawiedliwości, a Prokurator Generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa, wynika<sup>35</sup>, że prokuratura była organem niepodporządkowanym także rządowi, a zatem niezwiązanym bezpośrednio z władzą wykonawczą. Jednocześnie z uwagi na funkcje, jakie pełnili prokuratorzy w postępowaniu sądowym (zarówno karnym, jak i cywilnym), z punktu widzenia współczesnego modelu konstytucyjnego opartego na zasadzie trójpodziału władzy można uplasować prokuraturę jako organ o charakterze pośrednim między władzą wykonawczą a sadowniczą. Rzecz jasna z perspektywy socjalistycznego ustroju taka klasyfikacja nie miała większego znaczenia, bowiem zgodnie z jego założeniami zerwano z koncepcją trójpodziału władz, wprowadzając w to miejsce koncepcję jednolitej władzy państwowej. Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że swoistym dopełnieniem regulacji zawartych w ustawie o prokuraturze z 1950 r. było wprowadzenie do Konstytucji z 1952 r. zapisów dotyczących prokuratury, usytuowanych w rozdziale VI zatytułowanym „Sąd i Prokuratura”.

Uchwalona w dniu 14 kwietnia 1967 r. ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>36</sup> w zasadzie nie zawierała zmian co do ustrojowego usytuowania, funkcji oraz roli prokuratury, powielając w zasadniczej części rozwiązania zawarte w ustawie z 1950 r. Prokurator Generalny był podporządkowany Radzie Państwa, a zadania prokuratury nadal rozdzielone były na dwa zasadnicze nurty, z których pierwszy odnosił się do prowadzenia postępowania przygotowawczego i udziału w postępowaniach karnych w charakterze oskarżyciela publicznego oraz udziału w innych postępowaniach sądowych, drugi zaś odnosił się do zadań z zakresu tzw. „nadzoru ogólnego” sprowadzającego się do strzeżenia praworządności ludowej. Na podkreślenie zasługuje jednak odmienne rozłożenie akcentów, bowiem o ile na gruncie ustawy z 1950 r. zadania związane z procesem karnym wymie-

---

<sup>35</sup> Zob. art. 5.1 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1950, nr 38, poz. 346) oraz Ustawę Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71).

<sup>36</sup> Dz. U. z 1967 r., Nr 13, poz. 55.

niane były dopiero w punkcie 5 zamieszczonego w art. 3 wyliczenia, o tyle art. 3 ustawy z 1967 r. w pierwszej kolejności wskazywał, że zadania określone w art. 2, tj. „strzeżenie praworządności ludowej, a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zapewnienie poszanowania praw obywateli” Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy wykonują przez „prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i popieranie oskarżenia przed sądami”, a w dalszej kolejności wskazywano na „wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych, a nadto udział w postępowaniu cywilnym, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, praw obywateli, interesu społecznego lub własności społecznej”.

Istotniejszych zmian w zakresie ustrojowego usytuowania, zadań i funkcji prokuratury nie wprowadzała także ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>37</sup>, w szczególności nie modyfikowała statusu prokuratury jako odrębnego od władzy sądowniczej i władzy wykonawczej organu państwa. Podmiotem samodzielnym pozostawał Prokurator Generalny, niezwiązany instytucjonalnie i strukturalnie z Ministrem Sprawiedliwości.

Dokonywana pod koniec roku 1989 zasadnicza transformacja ustrojowa początkowo ominęła prokuraturę. Mimo że deklaratorywnie dokonano zmiany systemu, regulacja pozycji procesowej prokuratury nie uległa zmianie. W momencie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej pojawiło się, dotychczas bezprzedmiotowe, pytanie o miejsce prokuratury w systemie organów państwa wobec wprowadzanej idei trójpodziału władz, na której oparte zostały podstawowe rozwiązania konstytucyjne kreowanego demokratycznego państwa prawnego<sup>38</sup>. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że w odniesieniu do prokuratury, w latach 1990–2010, funkcjonował system hybrydalny. W zakresie zadań i funkcji nie dokonano właściwie istotniejszych zmian w porównaniu do regulacji obowiązujących w okresie PRL, gdyż sta-

<sup>37</sup> Dz. U. z 1985 r., Nr 31, poz. 138.

<sup>38</sup> Jakkolwiek znowelizowane przepisy Konstytucji z 1952 r. nie zawierały *expressis verbis* przepisu nawiązującego do zasady trójpodziału władz, to jednak przyjęte w 1989 r. rozwiązania ustrojowe wyraźnie nawiązywały do tej koncepcji. Formalnie zasadę trójpodziału władz wprowadził do polskiego porządku konstytucyjnego przepis art. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426), który stanowił, że „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy”. Przepis ten nawiązywał do konstrukcji przyjętej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., który stanowił, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy”.

nowiącą ustrojową podstawę funkcjonowania prokuratury po 1989 r. ustawa o prokuraturze z 1985 r. definiowała zadania, funkcje i rolę prokuratury w sposób zbliżony do tego, w jaki czyniła to ustawa z 1967 r., która z kolei powieliła rozwiązania przyjęte w 1950 r.<sup>39</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że jednocześnie dokonano stosunkowo szybko istotnej zmiany ustrojowej, rzutującej na pozycję prokuratury wśród innych organów demokratycznego państwa prawnego. Na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r.<sup>40</sup> dokonano modyfikacji treści art. 1 ustawy o prokuraturze z 1985 r., w ten sposób, że ust. 1 tego przepisu stanowił, iż „Prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny, podlegli mu: pierwszy zastępca, zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury”, zaś zgodnie z treścią ust. 2 „Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Funkcje Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości”. Mimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o prokuraturze z 1985 r. w okresie późniejszym, aż do 31 marca 2010 r. funkcję Prokuratora Generalnego pełnił Minister Sprawiedliwości, jakkolwiek w sposób istotny modyfikowano funkcjonowanie jednostek organizacyjnych prokuratury na szczeblu centralnym, dokonując wielokrotnej ich przebudowy. W odniesieniu do relacji Prokuratora Generalnego względem Ministra Sprawiedliwości rozwiązanie przyjęte na mocy nowelizacji z 1990 r. w pewnym zakresie opierało się na modelu międzywojennym, stanowiąc o unii personalnej tych dwóch urzędów. Dopiero na mocy ustawy z dnia 9 października 2009 r. powrócono do funkcjonującej w okresie 1950–1990 koncepcji niezależności Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości, przesądzając, że naczelnym organem prokuratury jest Prokurator Generalny.

## **Prokuratura a Konstytucja**

Jakkolwiek w prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat debatach publicznych kwestia konstytucyjnego umocowania prokuratury stanowi jedno

---

<sup>39</sup> Z tego właśnie powodu aktualnie obowiązująca ustawa o prokuraturze jest poddawana w piśmiennictwie krytyce, czasami o radykalnej postaci. Odnosząc się do tej kwestii, J. Skorpka stwierdza, że przystępując do analiz poświęconych przyszłej prokuraturze „uświadomić sobie należy, że obecny model prokuratury funkcjonuje w zasadzie od 1950 r. Jest on oparty na sowieckiej koncepcji prokuratury oraz nieakceptowalnych już założeniach aksjologicznych. Dotychczasowe, wielokrotne zmiany ustawy o prokuraturze, istoty tego modelu nie zmieniły” – t e g o Ź, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 177–178.

<sup>40</sup> Zob. ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1990 r., Nr 20, poz. 121).

z ważniejszych zagadnień<sup>41</sup>, to w ujęciu historycznym problem konstytucjo-

<sup>41</sup> Kwestia ta stanowi nie tylko przedmiot rozlicznych wypowiedzi w ramach toczącej się debaty nad statusem, zadaniem, funkcjami i ustrojowym usytuowaniem prokuratury, lecz także podstawę skonkretyzowanych propozycji *de lege ferenda*. W tym kontekście warto przypomnieć, że kompleksowy projekt konstytucyjnego uregulowania prokuratury przedstawił A. Ważny, postulując uzupełnienie rozdziału IX Konstytucji RP z 1997 r. pt. „Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Prawa” o następujące przepisy zamieszczone pod ogólnym tytułem „Prokuratura”: Art. 201a. Prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw. Art. 201b. Prokuraturę w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Prokuratorzy w sprawowaniu swojego urzędu są niezależni. Art. 201c. 1. Zakres, tryb działania oraz organizację prokuratury powszechniej określa ustawa. 2. Zasady, tryb działania oraz organizację prokuratury wojskowej określa ustawa – A. Ważny, Konstytucja bez prokuratury, Prok. i Pr. 2009, nr 9, s. 114–116. Nieco inaczej proponował rozwiązać kwestie konstytucyjnej regulacji prokuratury A. Stankowski, postulując zmianę tytułu rozdziału VIII Konstytucji RP na brzmienie: „Sądy, Trybunały i Prokuratura” oraz dodanie w rozdziale VIII po art. 201 śródtytułu „Prokuratura”, a następnie zamieszczenie przepisów oznaczonych jako art. 201a–201f w następującym brzmieniu: art. 201a. 1. Prokuratura jest organem ochrony prawnej powołanym do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw. 2. Prokuratura jest niezależna od innych organów władzy publicznej. 3. Prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy Prokuratury Generalnej i innych jednostek organizacyjnych prokuratury. Art. 201b. 1. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich zadań są bezstronni i – w granicach określonych ustawami – niezależni. 2. Prokuratorom zapewnia się warunki pracy odpowiadające godności urzędu i wynagrodzenie równe wynagrodzeniu sędziów na analogicznych szczeblach sądownictwa. 3. Prokurator nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami bezstronności i niezależności prokuratorów oraz niezależności prokuratury od innych organów władzy publicznej. Art. 201c. 1. Prokuratora Generalnego powołuje na sześcioletnią kadencję – i odwołuje – Prezydent Rzeczypospolitej. 2. Zasady i tryb wyłaniania oraz przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego, a także przypadki, w których dopuszczalne jest odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, określa ustawa. Art. 201d. 1. Na stanowiska prokuratorów w jednostkach organizacyjnych prokuratury i do pełnienia funkcji w tych jednostkach powołuje – i odwołuje z tych stanowisk i funkcji – Prokurator Generalny. 2. Kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury powoływani są na okres kadencji. 3. Rodzaje, wewnętrzną strukturę i zasady działania jednostek organizacyjnych prokuratury, w tym zwłaszcza: funkcje kierownicze w tych jednostkach, na które powoływani są kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury, przypadki, w których dopuszczalne jest odwołanie z funkcji kierownika jednostki przed upływem kadencji, zasady i tryb powoływania na poszczególne stanowiska prokuratorów oraz odwoływania z tych stanowisk, a także zasady podległości służbowej określa ustawa. Art. 201e. 1. Prokurator nie może być, bez uprzedniej zgody właściwego sądu dyscyplinarnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany, a także zatrzymany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przełożonego dyscyplinarnego danego prokuratora, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. 2. Zasady, właściwość organów i tryb postępowania w sprawach dotyczących zezwolenia na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej, tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie prokuratora oraz w sprawach dotyczących pociągania prokuratorów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym ustrój i właściwość sądów dyscyplinarnych dla prokuratorów, zasady i tryb postępowania przed tymi sądami, kary dyscyplinarne i zasa-

nalizacji prokuratury przedstawiał się w sposób o wiele bardziej złożony, niż mogłoby to wynikać z analizy publikacji dotyczących tego zagadnienia ogłoszonych w ostatnim okresie<sup>42</sup>. Warto podkreślić, że do 1952 r. w polskich konstytucjach próżno szukać postanowień dotyczących prokuratury. Jest to zrozumiałe w przypadku konstytucji marcowej z 1921 r., gdyż do momentu uchwalenia pierwszej Konstytucji odrodzonej Rzeczypospolitej nie wypracowano kompleksowego modelu funkcjonowania prokuratury, co najprawdopodobniej było powodem pominięcia wprowadzania do Konstytucji zapisów przesądzających co najmniej w pewnym zakresie kwestie modelu prokuratury oraz jej usytuowania wśród innych organów władzy publicznej. Zastanawiać może jednak, iż regulacji tej instytucji nie wprowadzono również do Konstytucji z 1935 r., kiedy koncepcja ustrojowego usytuowania, funkcji i zadań prokuratury, była już w pełni wypracowana i znajdowała odzwierciedlenie w określonych zapisach ustawowych. Specyficzne zaniechanie prawodawcy konstytucyjnego w 1935 r. można tłumaczyć tym, że prokuraturę traktowano jako organ subsydiarny względem sądownictwa, pełniący pewne funkcje z zakresu wymiaru sprawiedliwości, powiązany z urzędem Ministra Sprawiedliwości, a więc organem władzy wykonawczej<sup>43</sup>, stąd być może uznano, iż nie jest zasadnym wprowadzanie prokuratury do treści przepisu art. 3 Konstytucji kwietniowej, zawierającego wyliczenie Organów Państwa<sup>44</sup>. W konsekwencji pierwsze i jak do tej pory jedyne regulacje dotyczące prokuratury pojawiły się w Konstytucji PRL z 1952 r., sytuując prokuraturę w rozdziale VI zatytułowanym „Sądy i Prokuratura”. Myliłby się jednak ten, kto poczytywałby to rozwiązanie konstytucyjne za zwrot w kierunku modelu

---

dy ich wymierzenia oraz skutki ukarania karą dyscyplinarną, a także zasady i tryb postępowania w przypadku ujęcia prokuratora na gorącym uczynku przestępstwa określa ustawa. Art. 201f. 1. Po osiągnięciu wieku określonego ustawą prokurator przechodzi w stan spoczynku. 2. Ustawa określa zasady i tryb przenoszenia prokuratorów w stan spoczynku, w tym zwłaszcza inne przypadki uzasadniające przeniesienie prokuratora w stan spoczynku, wysokość uposażenia przysługującego w stanie spoczynku i zasady jego wypłacania oraz przypadki pozbawienia prawa do tego uposażenia w następstwie orzeczenia sądu lub sądu dyscyplinarnego” – A. Stankowski, Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP, Prok. i Pr. 2009, nr 10, s. 5–15. Potrzebę konstytucjonalizacji prokuratury wyraźnie akcentowano także podczas debaty prowadzonej w trakcie zorganizowanej przez Prokuratora Generalnego w dniu 25 stycznia 2012 r. konferencji poświęconej założeniom przyszłej ustawy o prokuraturze.

<sup>42</sup> Zob. w szczególności: A. Stankowski, Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP, Prok. i Pr. 2009, nr 10, s. 5–15; A. Ważny, Konstytucja bez prokuratury, Prok. i Pr. 2009, nr 9, s. 114–116.

<sup>43</sup> Zupełnie odrębną kwestią jest zagadnienie związane z pytaniem, czy Konstytucja kwietniowa oparta była na koncepcji trójpodziału władzy. Przedstawienie uwag dotyczących tego zagadnienia przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

<sup>44</sup> Art. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1953 r. stanowił, że „Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa”.

przyjmowanego w dwudziestoleciu międzywojennym. Z analizy postanowień Konstytucji PRL z 1952 r. zdaje się wynikać wniosek odmienny, bowiem art. 54 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że Prokurator Generalny strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej i zabezpiecza poszanowanie praw obywateli. Przepis art. 55 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że „Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Rada Państwa”, zaś ust. 3 tego przepisu przesądzał, że „Prokurator Generalny zdaje sprawę Radzie Państwa z działalności prokuratury”. Prokurator Generalny był zatem niezależnym od Ministra Sprawiedliwości organem państwa, niezwiązanym także z sądami. Co do charakterystyki zadań prokuratury w art. 54 ust. 2 Konstytucji wskazywano, że Prokurator Generalny czuwa w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ściganie przestępstw wskazane było jedynie przykładowo, jako jeden ze sposobów realizacji podstawowych zadań nakładanych na prokuraturę przez ustawę zasadniczą<sup>45</sup>. Dodać należy, że przyjęte w Konstytucji PRL z 1952 r. rozwiązanie dotyczące prokuratury wskazywało, że prokuratura nie była zaliczana ani do naczelných organów administracji państwowej (a więc odpowiedników władzy wykonawczej w przypadku przyjęcia zasady trójpodziału władzy), ani też nie była zaliczana do wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do drugiego ze wskazanych zagadnień warto przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 46 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r. „wymiar sprawiedliwości w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne”<sup>46</sup>. Pewne, w istocie kosmetyczne zmiany konstytucyjnego uregulowania prokuratury nastąpiły w 1976 r., kiedy na mocy nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej w dniu 21 lutego 1976 r. treść art. 54 została przeniesiona do art. 64, zaś art. 55 i art. 56 odpowiednio do art. 65 i art. 66 Konstytucji<sup>47</sup>. Miały one jednak charakter formalny, raczej porządkujący wewnętrzną strukturę Konstytucji, pozbawiony elementów modyfikujących ustrojową pozycję, zadania i rolę prokuratury. Jeszcze przed zasadniczą transformacją ustrojową ustawą z dnia 8 kwietnia 1989 r. zmodyfikowano treść art. 65 Konstytucji PRL

<sup>45</sup> Obok wskazanego powyżej art. 54 Konstytucja PRL z 1952 r. zawierała ponadto przepis art. 55 dotyczący prokuratury, którego ust. 1 stanowił, iż Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Rada Państwa. W ust. 2 stanowiono, że „Tryb powoływania i odwoływania prokuratorów podległych Prokuratorowi Generalnemu, jak również zasady organizacji i postępowania organów prokuratury określa ustawa”. W ust. 3 natomiast stanowiono, że „Prokurator Generalny zdaje sprawę Radzie Państwa z działalności prokuratury”.

<sup>46</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z dnia 23 lipca 1952 r.).

<sup>47</sup> Zob. Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 lutego 1976 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36).



w związku z utworzeniem urzędu Prezydenta, który przejął w odniesieniu do prokuratury funkcje pełnione uprzednio przez Radę Państwa. W konsekwencji kompetencje do powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uzyskał Prezydent, któremu Prokurator Generalny zdawał również sprawę z działalności prokuratury<sup>48</sup>. Mimo kilkukrotnych zmian przepisów konstytucyjnych dotyczących prokuratury można stwierdzić, iż z punktu widzenia ustrojowego usytuowania tego organu władzy publicznej w okresie od 1952 r. do grudnia 1989 r. nie wprowadzono żadnych istotnych modyfikacji. W szczególności prokuratura zachowywała szczególną pozycję i status jako samoistnego organu w skomplikowanej strukturze konstytucyjnych organów państwa. Bez wątplenia status ustrojowy prokuratury oraz relacja z pozostałymi organami władzy i administracji państwowej przedstawiała się w tym okresie w sposób zasadniczo odmienny od wynikającego z przepisów obowiązujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego oraz w latach 1945–1950. Jedyną modyfikacją dokonaną w tym okresie było przeniesienie kompetencji Rady Państwa w związku z likwidacją tego organu na utworzony urząd Prezydenta, któremu powierzono przysługujące uprzednio Radzie Państwa kompetencje w stosunku do Prokuratora Generalnego.

Zmiany ustrojowe wprowadzone po przełomie z 1989 r. skutkowały istotną modyfikacją w zakresie konstytucyjnej regulacji dotyczącej prokuratury. Jakkolwiek transformacji ustrojowej nie towarzyszyła pogłębiona refleksja nad zadaniami, funkcjami oraz charakterem i pozycją ustrojową prokuratury, to wprowadzane w grudniu 1989 r. zmiany bynajmniej nie „ominęły” prokuratury. Zmodyfikowany na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. przepis art. 64 Konstytucji nie odnosił się już do Prokuratora Generalnego, jak miało to miejsce uprzednio, lecz do prokuratury, stanowiąc, że „Prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw”<sup>49</sup>. W ust. 2 tego przepisu stwierdzano, że „Prokuratura podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje funkcje Prokuratora Generalnego”. Wreszcie w ust. 3 stanowiono, że „Tryb powoływania i odwoływania prokuratorów oraz zasady organizacji i postępowania organów prokuratury określa ustawa”. Zarówno ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>50</sup>, jak i dopełniająca na poziomie konstytucyjnym transformację ustrojową tzw. „Mała Konstytucja” z 1992 r.<sup>51</sup>, wprowadzały zatem istotne

---

<sup>48</sup> Zob. Konstytucja PRL w brzmieniu nadanym przez nowelę z dnia 8 kwietnia 1989 r. (Dz. U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101).

<sup>49</sup> Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426).

modyfikacje, jeżeli chodzi o miejsce prokuratury w systemie organów państwa. Prokuratura została podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawował jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. Tym samym na poziomie regulacji konstytucyjnej doszło do powiązania prokuratury z władzą wykonawczą, i jakkolwiek zachowano szczególne kompetencje prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw, to jednak istniały poważne racje ku temu, by odrzucić obowiązującą w okresie PRL zasadę odrębności prokuratury jako jednego z organów władzy publicznej. Takie ujęcie nie stwarzało większych problemów w kontekście pierwotnie jedynie dekodowanej z przepisów konstytucyjnych, a następnie wyraźnie zaznaczonej zasady trójpodziału władz<sup>52</sup>.

Konstytucja RP z 1997 r. nie zawiera postanowień odnoszących się wprost do ustrojowej pozycji prokuratury, wymieniając jedynie Prokuratora Generalnego jako podmiot, któremu przysługują określone kompetencje procesowe<sup>53</sup>. Tym samym Konstytucja RP z 1997 r. pozostawia znaczną swobodę prawodawcy w zakresie określenia pozycji ustrojowej oraz roli i zadań prokuratury. Trzeba jednak zaznaczyć, iż mimo braku jednoznacznych zapisów Konstytucji RP dotyczących prokuratury zakres kompetencji decyzyjnych prawodawcy nie jest nieograniczony, bowiem z szeregu zapisów konstytucyjnych wyprowadza się zestaw gwarancji dotyczących statusu prokuratury, w szczególności zaś sfery niezależności od organów władzy wykonawczej, które stanowiły w ostatnim okresie podstawę krytycznej oceny opracowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości propozycji modyfikacji ustawy o prokuraturze przedstawionych przez Rządowe Centrum Legislacji.

W powyższym kontekście kwestia wprowadzenia do Konstytucji RP zapisów dotyczących prokuratury bynajmniej nie jest zadaniem prostym, wyma-

<sup>52</sup> W powyższym kontekście należy podkreślić, że nowelizacja Konstytucji dokonana na mocy ustawy z dnia 31 grudnia 1989 r. nie wprowadzała w żadnym z przepisów wyrażnej zasady podziału władzy. Kwestię tę rozstrzygnęła dopiero ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, która w art. 1 stanowiła, że „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy” (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426). Trzeba również dodać, że właśnie z uwagi na zaliczenie prokuratury do organów władzy wykonawczej rozwiązanie to było w piśmiennictwie krytykowane. Odnosząc się do tej kwestii, J. Skorupka podkreślał, że „obowiązujący model działania prokuratury narusza zasadę trójpodziału władz. Prokuratura znajduje się bowiem w strukturach władzy wykonawczej, mając jednocześnie za zadanie kontrolowanie tej władzy. Prowadzi to do konfliktu interesów i dysfunkcjonalności prokuratury. Obowiązujący model nie gwarantuje też niezależności prokuratury, a pośrednio niezależności sędziowskiej i stwarza możliwości manipulowania postępowaniem karnym” – t e g o ż, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

<sup>53</sup> Do Prokuratora Generalnego odnosi się przepis art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, wskazujący ten podmiot jako uprawniony do występowania z wnioskiem w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego.

ga bowiem uprzedniego rozstrzygnięcia kilku co najmniej zagadnień związanych z zadaniami, funkcjami, rolą oraz ustrojową pozycją prokuratury. Nie przesądzając niczego w odniesieniu do tej kwestii, wskazać jednak można, że przyjęcie założenia, iż prokuratura pełni przede wszystkim funkcje procesowe związane z szeroko rozumianym wymiarem sprawiedliwości, w szczególności w zakresie czuwania nad ściganiem przestępstw oraz publicznego oskarżenia przed sądami, a także powiązanie prokuratury z sądami w sposób nawiązujący do rozwiązania przyjmowanego w okresie międzywojennym, stanowić może przesłankę do propozycji ulokowania regulacji dotyczących prokuratury w rozdziale VIII Konstytucji RP. Z kolei uznanie, że prokuratura realizuje zadania związane w pierwszej kolejności ze strzeżeniem praworządności, a także w zakresie czuwania nad ściganiem przestępstw i realizowaniem funkcji publicznego oskarżenia, a także przyjęcie założenia niezależności prokuratury od sądów, a więc zaliczenie prokuratury do organów ochrony prawnej, stanowić może podstawę do propozycji umieszczenia regulacji dotyczących prokuratury w rozdziale IX Konstytucji RP. W tym bowiem ujęciu prokuratura może być uznawana za organ w swym charakterze zbliżony do Najwyższej Izby Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Oba ujęcia są nierozzerwalnie związane z rozstrzygnięciem o znaczeniu fundamentalnym dotyczącym pozycji i charakteru prokuratury w demokratycznym państwie prawnym. Dodać należy, że konstytucjonalizacja prokuratury otwiera skomplikowany problem relacji tego organu do wkomponowanej wyraźnie w treść art. 10 zasady podziału władz<sup>54</sup>. Oczywiście wpisana do Konstytucji RP monteskiuszowska zasada wywoływać może problemy także w odniesieniu do innych organów mających konstytucyjny status, jednak rozważając kształt ewentualnych przyszłych przepisów Konstytucji RP dotyczących prokuratury, zasadnym wydaje się spojrzenie na to zagadnienie także i z tej perspektywy. Dostrzeżenie specyfiki prokuratury, która z trudem wpisuje się w triadę podzielonych i równoważnych władz, bynajmniej nie wyklucza możliwości poszukiwania rozwiązania prowadzącego do zamieszczenia w Konstytucji RP zapisów dotyczących tej instytucji. Sprawia jednak, że rozstrzygnięcie w tym musi być poprzedzone dogłębną analizą zadań, funkcji i roli prokuratury, określeniem modelu relacji prokuratury z organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, wreszcie przesądzeniem jej ustrojowej pozycji. A tym samym rozstrzygnięciem fundamentalnego pytania, w jakiej relacji pozostaje prokuratura do konstytucyjnej zasady trój-

---

<sup>54</sup> Art. 10 Konstytucji RP stanowi: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

podziału<sup>55</sup>. W powyższym kontekście nie wydaje się, by wystarczającym rozwiązaniem poruszanej kwestii było wskazanie, że określona w art. 10 Konstytucji RP zasada trójpodziału ma raczej deklaracyjny i symboliczny charakter, zaś jej ścisłe przestrzeganie w sposób umożliwiający jednoznaczną kwalifikację poszczególnych organów władzy publicznej do jednej z wymienionych w tym przepisie kategorii nie było w ogóle możliwe. Trudno przyjąć koncepcję, w której prokuratura byłaby organem władzy całkowicie niezależnym od pozostałych, o bliżej niesprecyzowanym charakterze, wobec którego nie istniałyby żadne mechanizmy umożliwiające przeprowadzenie analizy realizacji powierzonych prokuraturze zadań, ocenę sprawozdania z ich wykonania, wreszcie współdziałania z innymi konstytucyjnymi organami władzy. Określenie ustrojowego charakteru prokuratury, jej relacji z pozostałymi konstytucyjnymi władzami, wreszcie ustalenie zasad oceny czy nadzoru, stanowi pierwszoplanowe zadanie w toku prac nad przyszłym modelem i ustawową regulacją prokuratury. Temu jak się wydaje niekwestionowanemu twierdzeniu nie towarzyszy jednak szerszy konsensus co do tego, która z wymienionych w Konstytucji RP władz miałaby uzyskać status podmiotu uprawnionego do uzyskania i oceny sprawozdania z działalności prokuratury, a w konsekwencji posiadającego określone kompetencje do podejmowania czynności modyfikujących lub korygujących działalność prokuratury w razie stwierdzenia nieprawidłowości lub nieefektywności działania tego organu władzy publicznej. Wybór w tym zakresie w znacznym stopniu przesądza natomiast o ustrojowej pozycji prokuratury i tym samym wpływa na sposób ewentualnej konstytucjonalizacji tej instytucji. W tym zakresie, *prima facie*, żadne z rozwiązań nie jest wykluczone, zarazem jednak na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów nie ma podstaw do jednoznacznego wskazania prymatu koncepcji lokującej przyszłe regulacje dotyczące prokuratury w rozdziale VIII Konstytucji RP nad rozwiązaniem postulującym umieszczenie tych przepisów w rozdziale IX Konstytucji RP.

## Zadania, funkcje i rola prokuratury

W odniesieniu do problemu zadań i funkcji, jakie realizować powinna prokuratura w demokratycznym państwie prawnym, także wyraźnie zaznaczają się dwa, przeciwstawne ujęcia. Pierwsze, nawiązujące do rozwiązań obowiązujących w okresie międzywojennym, za podstawowe uznaje funkcje związane ze współuczestnictwem czy też współdziałaniem prokuratury z sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości. Prokuratura w tym ujęciu jawi się jako organ realizujący określone ustawowo powinności procesowe w sfe-

---

<sup>55</sup> Na znaczenie zasady trójpodziału władz dla konstytucyjnego i ustrojowego ulokowania prokuratury zwraca uwagę także J. Skorupka, Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 178.

rze postępowania karnego oraz innych postępowań sądowych. W tej koncepcji prokuratura mogłaby być postrzegana jako organ pomocniczy sądów i trybunałów. Takie podejście w istotnym zakresie determinowałoby również kwestie modelu ustrojowego, bowiem mogłoby stanowić uzasadnienie dla postulatów powrotu lub co najmniej nawiązania do modelu międzywojennego, a więc prezentowanej w debacie publicznej koncepcji swoistego „usądowienia” prokuratury przejawiającego się organizacyjnym i funkcjonalnym powiązaniem z sądami<sup>56</sup>. W ujęciu alternatywnym prokuratura obok wymienionych wyżej funkcji związanych ze współuczestniczeniem w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości dysponowałaby także stosunkowo szeroko zakreślonymi kompetencjami o charakterze ogólnego nadzoru i kontroli przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej czy też szeroko rozumianego strzeżenia praworządności. W zależności od wyboru jednego z zarysowanych powyżej rozwiązań odmiennie kształtować się będzie ustrojowe usytuowanie prokuratury, a także jej relacja z pozostałymi organami władzy publicznej. W powyższym kontekście warto zauważyć, że kolejne nowelizacje przepisów ustawy o prokuraturze z 1985 r. wyraźnie zmierzają w kierunku ograniczenia lub wręcz eliminacji innych niż związane z wymiarem sprawiedliwości oraz problematyką badania i zapobiegania przestępczości, funkcji i zadań prokuratury. Kolejne nowelizacje skutkowały bowiem pominięciem pierwotnie wyraźnie eksponowanych zadań i funkcji prokuratury w zakresie „współdziałania z radami narodowymi w zakresie czuwania przez nie nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochroną własności społecznej i poszanowaniem praw obywateli” czy „współdziałania z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi (...) w zapobieganiu innym naruszeniom prawa”. Jakkolwiek w świetle aktualnie obowiązujących przepisów zadania prokuratury nie ograniczają się wyłącznie do czynności związanych z postępowaniem karnym oraz innymi postępowaniami sądowymi i sądowno-administracyjnymi, to jednak analiza aktualnie obowiązującej treści art. 3 ustawy o prokuraturze wskazuje na wyraźne powiązanie prokuratury właśnie ze sferą wymiaru sprawiedliwości, ze szczególną rolą w obszarze postępowania karnego, zadaniami związanymi z problematyką zwalczania i zapobiegania przestępczości, nadzorem nad zgodnością z prawem realizowanych przez organy ścigania czynności operacyjno-rozpoznawczych. To zaś pozwala twierdzić, iż jakkolwiek kompetencje i zadania prokuratury zostały zakreślone szerzej, niż miało to miejsce w okresie międzywojennym, to jednak odrzucono szerokie kompetencje przewidziane w ustawodawstwie okresu 1950–1989. Analizując obowiązujące przepisy, można wprawdzie wywodzić z nich wnioski o przesunięciu zadań prokuratury w sferę szeroko rozumianego współdziałania w sprawowa-

---

<sup>56</sup> Zob. m.in. J. Skorupka, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

niu wymiaru sprawiedliwości i zwalczania oraz zapobiegania przestępczości, to jednak kwestia zadań, funkcji i roli prokuratury wymaga klarownego rozstrzygnięcia. Obowiązujące regulacje, mimo pewnej wskazanej wyżej preponderancji, mają w tym zakresie hybrydalny charakter, zaś przedstawiane w debacie publicznej koncepcje zadań prokuratury, wyraźnie przeciwstawne, sprawiają, że bez klarownej opcji trudno będzie zbudować założenia przyszłej ustawy o prokuraturze.

### **Funkcje procesowe prokuratury w postępowaniu karnym**

Bez względu na to, którą z wymienionych wyżej koncepcji uzna się za właściwą z punktu widzenia określenia zadań i funkcji prokuratury, jasnego rozstrzygnięcia wymaga charakter kompetencji i obowiązków procesowych prokuratury w ramach postępowania karnego. W pierwszej kolejności koniecznym wydaje się rozstrzygnięcie, czy prokuratura ma być organem posiadającym proporcjonalnie określone zadania w sferze wszystkich postępowań sądowych, tj. zarówno karnych, jak i cywilnych i sądowno-administracyjnych, czy też zasadnicza rola prokuratury związana jest z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych. Oczywiście z punktu widzenia zadań i roli prokuratury w procesie karnym fundamentalne znaczenie ma model procesu karnego, w szczególności zaś określone przez prawodawcę cele i zadania postępowania przygotowawczego<sup>57</sup>. Do tej pory, z większymi lub mniejszymi modyfikacjami, założenia modelowe procedury karnej pozostawały w zasadzie niezmiennie. Zarówno k.p.k. z 1928 r., jak kolejne ustawy procesowe z 1969 r. i 1997 r., oparte były na kontynentalnym, tzw. mieszanym modelu procesu karnego, w którym w rzeczywistości dominują elementy inkwizycyjne, zwłaszcza na etapie postępowania przygotowawczego. Z tego ujęcia w sposób konieczny wynika funkcja i procesowa rola prokuratora, pełniącego w fazie przedjurysdykcyjnej rolę organu prowadzącego, nadzorującego i kontrolującego postępowanie karne oraz realizującego funkcję publicznego oskarżenia w toku postępowania jurysdykcyjnego. Analizując kolejne zmiany ustawowe, począwszy od 1928 r., łatwo dostrzec, że stopniowemu zwiększeniu ulegał wpływ prokuratora na postępowanie przygotowawcze, w istocie, jak podkreśla się w doktrynie procesu karnego, dominującego nad sędzią śledczym w okresie międzywojennym, a w okresie 1950–2012 w znacznym stopniu prowadzącego i nadzorującego postępowanie śledcze (wykrywcze). Ściganie w tym ujęciu stanowi równoważną pu-

---

<sup>57</sup> Trafnie podkreśla J. Skorpka, że „zadania (funkcje) prokuratury oraz jej struktura determinowane są przez model postępowania przygotowawczego” – Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 180.

blicznemu oskarżeniu, a w praktyce wręcz dominującą funkcję prokuratury<sup>58</sup>. Takie ujęcie ustawowe skutkowało niezwykle silnymi związkami prokuratury z organami policji (a w okresie 1945–1989 organami milicji obywatelskiej) oraz innych służb zajmujących się wykrywaniem i ściganiem przestępstw. W ostatnim okresie można z kolei dostrzec powolny, lecz konsekwentny proces przeciwstawny, polegający na stopniowym ograniczaniu kompetencji władczych prokuratury w stadium postępowania przygotowawczego, objawiający się przekazywaniem do właściwości sądów kolejnych uprawnień związanych z władczą ingerencją w sferę praw i wolności jednostki. Tym modyfikacjom proceduralnym towarzyszy zmiana stopniowa charakteru tego stadium postępowania, przejawiająca się zwiększaniem elementów kontradiktoryjności, a także sukcesywnym zwiększaniem zakresu tzw. jawności wewnętrznej, stanowiącej korelat lub konsekwencję poszerzającego się obszaru kontradiktoryjności tego stadium procesu<sup>59</sup>. Wskazanym zmianom nie towarzyszy jednak zmiana roli i zadań prokuratury, która wciąż zajmuje się prowadzeniem lub nadzorowaniem postępowania przygotowawczego, jest więc – odwołując się do zgrabnego sformułowania J. Skorupki – „prokuratūrą śledczą”, zachowującą te same, bliskie związki z policją oraz innymi służbami wykrywcymi. Spoglądając z perspektywy konstytucyjnych i konwencyjnych standardów gwarancyjnych można przyjąć, że proces ten nie został jeszcze zakończony, zaś z punktu widzenia prognozy kolejnych modyfikacji systemu prawa zdecydowanie bardziej prawdopodobne jest dalsze zwiększanie kompetencji sądu w postępowaniu przygotowawczym, poszerzanie zakresu kontradiktoryjności tego stadium procesu, stanowiące naturalny korelat wymienionych wyżej dwóch modyfikacji, zwiększenie sfery wyłączeń z zakresu zasady tajności tego stadium procesu oraz poszerzanie zakresu kontroli sądowej nad czynnościami i rozstrzygnięciami podejmowanymi

---

<sup>58</sup> Stanowi to zresztą podstawę krytycznych uwag dotyczących zarówno modelu procesu karnego w stadium przygotowawczym, jak i ustawowych rozwiązań dotyczących prokuratury zawartych w ustawie o prokuraturze z 1985 r. W szczególności wskazuje się, że taki sposób regulacji postępowania przygotowawczego, w szczególności wyrażana przez obowiązujące ustawodawstwo koncepcja „prokuratury śledczej”, powoduje, iż prokuratura jest instytucjonalnie i mentalnie powiązana z policją oraz pozostałymi organami państwa powołanymi do ścigania przestępstw, nie zaś instytucją powiązaną z sądami. J. Sk o r u p k a podkreśla, iż „model prokuratury śledczej” sprawia, że w ręku prokuratora, jako organu postępowania przygotowawczego, skumulowane są funkcje oskarżenia, obrony i orzekania (rozstrzygnięcia)”. Skutkuje to szeregiem, opisanych przez J. Sk o r u p k ę, dysfunkcji, stanowi także podstawę nieprawidłowości. Zob. szerzej tegoż, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178.

<sup>59</sup> Zob. szerzej P. K a r d a s, *Jawność postępowania przygotowawczego*, opracowanie złożone do druku w materiałach z konferencji nt. „Jawność postępowania karnego”, Długopole Zdrój, 29–31 marca 2012 r.

przez prokuratorów<sup>60</sup>. Oczywiście, alternatywą jest radykalna zmiana regulacji dotyczącej celu, zadań i funkcji postępowania przygotowawczego, zmierzająca w kierunku mniej lub bardziej ograniczonego modelu kontradiktoryjnego procesu, w którym zadania i cele postępowania przedjurysdykcyjnego są bardzo ograniczone, jednak opracowany projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego w tym kierunku póki co bynajmniej nie zmierza. Stałe zwiększanie zakresu kompetencji i roli sądu w postępowaniu przygotowawczym stwarza konieczność analizy zadań i roli prokuratury na tym etapie procesu, zwłaszcza w kontekście sygnalizowanych coraz częściej postulatów wprowadzenia do polskiej procedury karnej instytucji sędziego ds. postępowania przygotowawczego<sup>61</sup>, z którą skorelowane są propozycje zmiany zadań i roli prokuratury w toku tego postępowania, także jednak w tym zakresie stanowisko przyjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, programowo odrzucające koncepcję wprowadzenia do polskiego systemu prawa instytucji sędziego śledczego czy sędziego ds. postępowania przygotowawczego, nakazuje oceniać ten ewentualny kierunek modyfikacji polskiego procesu z odpowiednią dozą sceptycyzmu.

Wobec planowanej gruntownej przebudowy modelu procesu karnego i deklarowanego zwrotu w „kierunku kontradiktoryjności” pojawia się zasadnicza wątpliwość co do tego, czy dotychczas funkcjonujący model prokuratury przystawał będzie do nowej rzeczywistości procesowej. Pytanie w swym zasadniczym kształcie sprowadza się do kwestii, czy zadaniem prokuratury powinno być jedynie gromadzenie i przeprowadzanie dowodów na potrzeby postępowania sądowego jeszcze w fazie przedjurysdykcyjnej, czy też jej rola ma sprowadzać się do przeprowadzania dowodów przed sądem jako równorzędnej z oskarżonym strony procesu. W związku z planowaną zmianą modelu postępowania wydaje się, iż model prokuratury może z powodów pragmatycznych i funkcjonalnych zbliżyć się raczej do modelu prokuratury sądo-

<sup>60</sup> Zob. szerzej w tym zakresie: P. Kardas, Garść refleksji o standardzie rzetelnego procesu w kontekście zasady prawdy materialnej oraz konstrukcji czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym, (w:) J. Skorupka, W. Jasiński (red.), Rzetelny proces karny, Warszawa 2010, s. 145 i n.; P. Wiliński, O koncepcji rzetelnego procesu, (w:) J. Skorupka, W. Jasiński (red.), Rzetelny..., Warszawa 2010, s. 171 i n.; J. Skorupka, Rzetelne postępowanie przygotowawcze, (w:) J. Skorupka, W. Jasiński (red.), *ibidem*, s. 15 i n.

<sup>61</sup> Co do koncepcji wprowadzenia do polskiego systemu prawa procesowego instytucji sędziego śledczego lub sędziego ds. postępowania przygotowawczego zob. szerzej: M. Kościelniak-Marszał, Sędzia śledczy w ujęciu prawnohistorycznym, (w:) Węzłowe problemy procesu karnego, Warszawa 2010, s. 167 i n.; C. Kulesza, Sędzia śledczy na tle zmian europejskich modeli postępowania przygotowawczego, (w:) Węzłowe..., s. 124 i n.; T. Grzegorzczak, Kilka uwag na temat sugestii wprowadzenia instytucji sędziego śledczego, (w:) Węzłowe..., s. 105; P. Kruszyński, M. Warchoł, Sędzia śledczy. Argumenty za i przeciw, (w:) Węzłowe..., s. 115 i n.; K. Eichstaedt, Rola sądu w postępowaniu przygotowawczym a instytucja sędziego śledczego, Warszawa 2009, *passim*.



wej, funkcjonalnie i strukturalnie powiązanej z sądownictwem powszechnym, z zadaniami określonymi w sposób zbliżony do tego, który funkcjonował w okresie międzywojennym.

W tym kontekście nie sposób również pominąć zagadnienia łączności czy też rozłączności funkcji ścigania i funkcji oskarżania<sup>62</sup>. O ile bowiem funkcja oskarżania w zasadniczej mierze należy od 1928 r. do prokuratora, kwestie związane ze ściganiem przedstawiały się rozmaicie, przynależąc w mniejszym lub większym stopniu do Policji i innych organów pełniących zbliżone funkcje lub do prokuratora. Nie sposób wskazać jednolitości nawet w obrębie tych samych kodeksów postępowania karnego, albowiem kolejne nowelizacje zmieniały zakres uprawnień dotyczących ścigania.

## **Zasady organizacyjne**

Podstawowy kanon zasad organizacyjnych rządzących prokuraturą pozostaje niezmienny właściwie od 1928 r. Składają się na niego zasady: jednolitości, hierarchicznego podporządkowania, dewolucji, substytucji, nadzoru wewnętrznego, związania poleceniami przełożonego. Cztery pierwsze zasady wydają się być immanentnie związane z instytucją prokuratury, stanowiąc niezbędne elementy organizacyjne tego organu władzy publicznej bez względu na to, jaki model prokuratury się przyjmie, co zresztą obrazuje analiza rozwiązań ustrojowych poczynawszy od 1928 r., przechodząc przez regulacje obowiązujące w okresie PRL, kończąc zaś na rozwiązaniach określających współcześnie zasady funkcjonowania prokuratury. Zasady hierarchicznego podporządkowania, substytucji i dewolucji, występowały we wszystkich tych uregulowaniach. W tym kontekście trudno przekonywająco uzasadnić stanowisko postulujące ewentualne całkowite odstąpienie lub zasadnicze ograniczenie tych zasad. Nie oznacza to jednak, iżby niezasadnym było rozważenie pewnych zmian w odniesieniu do wymienionych zasad. W odniesieniu do zasady jedności i indyferencji zasadnym wydaje się rozważenie ich specyficznego ograniczenia poprzez wprowadzenie zasady wykonywania w danej sprawie osobiście wszystkich czynności przez prowadzącego prokuratora. W szczególności zaś wyraźne akcentowanie, że możliwości zastępowania prokuratora w toku czynności, w szczególności przed sądem, mają charakter wyjątkowy, zaś korzystanie z substytucji w żadnym zakresie nie zwalnia prokuratora prowadzącego sprawę z odpowiedzialności za jej

---

<sup>62</sup> Wątpliwości w tym zakresie przedstawia J. Skorpka, postulując przekazanie funkcji ścigania policji oraz innym powołanym do tego organom państwa. Zdaniem tego autora, „co do zasady, należy wprowadzić model policyjnego postępowania przygotowawczego, z merytoryczną kontrolą sprawowaną przez prokuratora, wyposażonego w uprawnienia do wydawania policji i pozostałym organom ścigania wiążących poleceń” – J. Skorpka, *Refleksje o przyszłej prokuraturze...*, s. 178–179.

wynik. Innymi słowy chodzi o wprowadzenie zasady, że substytucja ma charakter wyjątku opartego na pełnym przygotowaniu merytorycznym udziału innego prokuratora w rozprawie lub posiedzeniu przez prokuratora prowadzącego. Istotnym wydaje się również rozważenie zwiększenia samodzielności procesowej prokuratorów, co z innej perspektywy oznacza postulat zwiększenia zakresu niezależności, lecz nie niezawisłości, prokuratorów, a tym samym w pewnym sensie prokuratury<sup>63</sup>. Niezależność i samodzielność w podejmowaniu konkretnych rozstrzygnięć procesowych nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w kontekście projektowanych zmian modelu procesu karnego. W perspektywie nowych założeń modelowych procesu karnego i skierowania go w stronę kontrydiktoryjności, ograniczony zakres niezależności prokuratorów, której granice wyznacza zasada związania poleceniami przełożonego, dopełniony rozbudowanym nadzorem służbowym, zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym, jawi się co najmniej jako problematyczny. Prokurator jako organ procesowy prowadzący postępowanie przygotowawcze oraz realizujący funkcje oskarżycielskie przed sądem w postępowaniu jurysdykcyjnym, będąc wyposażonym w kompetencje przysługujące w okresie międzywojnia sędziemu śledczemu, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych zgodnie z konstytucyjnym, konwencyjnym i międzynarodowym standardem ochronnym do wyłącznej kognicji sądu, winien dysponować możliwie najszerszym zakresem niezależności dotyczącym sposobu, kierunku i przedmiotu prowadzonych działań. Dostrzegając znaczenie zasady niezależności dla prawidłowej realizacji funkcji procesowych oraz właściwego funkcjonowania prokuratury, trzeba jednak zaznaczyć, że niezależność prokuratora winna opierać się na trzech zasadniczych filarach: profesjonalizmie, przestrzeganiu zasad deontologii i etyki zawodowej, wreszcie jednoznacznie określonej odpowiedzialności za naruszenia zasad wykonywania zawodu prokuratora, naruszenia jego godności czy też naruszenia prawa.

## Odpowiedzialność

Dostrzegając zalety zwiększenia zakresu niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności zawodowych, akcentować zarazem należy jej naturalny korelat w postaci odpowiednio ukształtowanego zakresu odpowiedzialności. Zyskując szerszą niezależność, zawód prokuratora staje się tym

---

<sup>63</sup> Na podobny kierunek zmian w zakresie funkcjonowania prokuratury wskazuje J. Skorupka, podkreślając, że „działalność prokuratury, w dalszym ciągu, należy oprzeć na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Należy jednak wprowadzić rozwiązania zwiększające podmiotowość i samodzielność prokuratora, ograniczając możliwości zastępowania prokuratora przez innego prokuratora” – J. Skorupka, Refleksje o przyszłej prokuraturze..., s. 179.

samym zawodem szczególnie odpowiedzialnym. Nawiązując do zgrabnej wypowiedzi M. Filara, można twierdzić, że zawód ten z uwagi na zadania i funkcje publiczne jest zawodem pięknym, bo odpowiedzialnym<sup>64</sup>. Przy czym, pojęcie odpowiedzialności lokować należy w dwóch sferach: publicznej, związanej z pełnieniem przez prokuratora określonej konstytucyjnie i ustawowo roli, oraz osobistej, łączącej się z systemem reakcji na wszelkiego typu nadużycia, w tym w szczególności naruszenia prawa. Poszukując modelowego rozwiązania kwestii odpowiedzialności, wskazać można na cztery płaszczyzny: etyczno-profesjonalną, służbową, dyscyplinarną, cywilną i karną<sup>65</sup>. Na płaszczyźnie etyczno-profesjonalnej interesującym wydaje się nawiązanie do najlepszych tradycji dwudziestolecia międzywojennego, gdy prokuratora występującego w sprawie wiązały zasady rzeczowości i profesjonalizmu, wyznaczające ramy i standardy wykonywania funkcji zawodowych w sposób profesjonalny, nienaganny etycznie. Ten element przez lata był zdecydowanie niedoceniany z punktu widzenia kształtowania właściwych sposobów funkcjonowania prokuratorów<sup>66</sup>. W perspektywie odpowiedzialności etyczno-profesjonalnej istotne znacznie ma prestiż zawodowy prokuratora, związany z nim standard postępowania we wszystkich okolicznościach, a także wyczulenie na rolę i znaczenie wizerunku i ocen środowiskowych prawników. Jakkolwiek zawód prokuratora nie jest postrzegany jako ukoronowanie kariery prawniczej, jak zawód sędziego, to jednak prokurator pełni swoje funkcje w imieniu i na rzecz państwa, to zaś zobowiązuje do zachowania szczególnej postawy, nie tylko rzeczowości i profesjonalizmu, ale także powściągliwości, umiaru, taktu i kultury osobistej. Nic w tym zakresie szczególnego, bowiem te same zasady akcentowane są w odniesieniu do innych profesjonalnych uczestników procesu, w tym sędziów, adwokatów,

---

<sup>64</sup> Trafnie podkreśla się w piśmiennictwie, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest gwarancją prawidłowego wykonywania zawodów prawniczych. Zarazem wskazuje, że „odpowiedzialność dyscyplinarna jest stosowana w celu zdyscyplinowania członków niektórych ważnych dla państwa z punktu widzenia interesu publicznego i społecznego. W istocie to rodzaj odpowiedzialności karnej dostosowanej do potrzeb pewnych organizacji. (...) Odpowiedzialność dyscyplinarna często jest związana z zachowaniami sprzecznymi z zasadami deontologii zawodowej czy z czynami godzącymi w prestiż danego zawodu” – W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów...*, s. 142.

<sup>65</sup> Nieco inaczej klasyfikuje rodzaje odpowiedzialności zawodowej prokuratorów K. K r e m e n s, wskazując, że odpowiedzialność zawodowa obejmuje odpowiedzialność służbową, dyscyplinarną, karną i cywilną – t e g o ż, *Odpowiedzialność zawodowa prokuratorów*, Warszawa 2010, s. 4.

<sup>66</sup> Pewne elementy oceny etyczno-profesjonalnej zawiera rozwiązanie dotyczące okresowej oceny pracy prokuratora, w której jednym z elementów jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych i kultura urzędowania, obejmująca kulturę osobistą i sposób zachowania wobec uczestników postępowania i współpracowników. Paradoksalnie koncepcja okresowej oceny prokuratora spotkała się ze zdecydowaną krytyką, a wręcz sprzeciwem środowiska prokuratorowskiego, można jedynie mieć nadzieję, że powodem negatywnej oceny nie były kwestie związane z wymienionymi wyżej przesłankami oceny.

radców prawnych. Można wręcz twierdzić, że kwestia odpowiedzialności etyczno-profesjonalnej to kwestia standardu wykonywania profesjonalnych funkcji przypisywanych zawodom prawniczym. Wydaje się, że w kontekście projektowanych zmian proceduralnych im większa będzie odpowiedzialność prokuratora za wynik procesu, tym wyższe stawać się będą wymagania stawiane na płaszczyźnie etyki i pragmatyki zawodowej. Naruszenie tych standardów powinno znajdować swoje odzwierciedlenie zarówno w formie reakcji środowiska, czasami przyjmującej postać swoistej stygmatyzacji, jak i konsekwencjach związanych ze statusem zawodowym niezwiązanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną<sup>67</sup>. Szczególną rolę winni w tym zakresie pełnić doświadczeni i zarazem cieszący się szerszym uznaniem prokuratorzy, a także przełożeni. Zdaje się nie budzić wątpliwości, że w tym zakresie fundamentalną rolę odgrywać winien proces szkolenia podczas aplikacji, obejmujący nie tylko kwestie związane z etyką zawodową, lecz także nieco szerzej ujęte kwestie związane z profesjonalnym wykonywaniem zawodu prokuratora w sposób nieuchybający godności urzędu.

Zasadniczego przemyślenia wymaga model odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów. W tym zakresie interesujące okazać się mogą analizy różnorodnego ujęcia przesłanek i trybu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej na przestrzeni ostatnich ponad osiemdziesięciu lat. Warto w powyższym kontekście przypomnieć, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego z racji instytucjonalnego powiązania prokuratury i sądownictwa wzajemne powiązanie przejawiało się również na płaszczyźnie sądownictwa dyscyplinarnego. W składach sądów dyscyplinarnych dla prokuratorów zasiadali bowiem sędziowie, stanowiąc większość składu orzekającego (w zależności od składu sąd dyscyplinarny konstituowało: 2 sędziów i 1 prokurator lub 3 sędziów i 2 prokuratorów). Sposób ukształtowania składów sądów dyscyplinarnych dla prokuratorów w okresie dwudziestolecia międzywojennego zapewniał z jednej strony profesjonalizm i obiektywizm wnoszony przez sędziów oraz znajomość specyfiki i uwarunkowań pełnienia funkcji prokuratora związany z sędziami dyscyplinarnymi mającymi status prokuratorów. Gwarantował także zachowanie niezależności i bezstronności, a w szczególności swoistą odporność na relacje środowiskowe, współcze-

<sup>67</sup> Trafnie podkreśla P. Skuczyński, że „etyka prawnicza jako składająca się z dwóch płaszczyzn: obowiązków zawodowych, a więc swego rodzaju deontologii zawodowej oraz wartości zawodów prawniczych, a więc swego rodzaju aksjologii zawodowej, oznacza, że musi istnieć odmienny od odpowiedzialności dyscyplinarnej mechanizm jej społecznego działania, ponieważ ten ostatni dotyczy jedynie reguł zawierających obowiązki zawodowe. (...) Ten model w przypadku etyki prawniczej wiąże się oczywiście z potraktowaniem wspólnoty zawodowej jako wspólnoty wartości” – tegoż, *Reguły, cnoty i debaty – trzy sposoby społecznego działania etyki zawodowej prawników*, (w:) G. Borkowski (red.), *Etyka zawodów prawniczych w praktyce. Wzajemne relacje i oczekiwania*, Lublin 2012, s. 266–267.

śnie stanowiące podstawę kwestionowania obowiązującego modelu sądownictwa dyscyplinarnego także w odniesieniu do prokuratury.

Odrębny od sądownictwa powszechnego model sądów dyscyplinarnych pojawił się natomiast w roku 1950 jako model sądownictwa dyscyplinarnego prokuratury<sup>68</sup>. Po wprowadzeniu modyfikacji, w szczególności polegających na zastąpieniu komisji dyscyplinarnych sądami dyscyplinarnymi, model postępowania dyscyplinarnego jako postępowania prowadzonego w strukturze prokuratury w zasadzie obowiązuje do dzisiaj<sup>69</sup>, wywołując szereg kontrowersji i wątpliwości<sup>70</sup>. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie dotyczące sądownictwa dyscyplinarnego dzieli wady i zalety z rozwiązaniami dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej pozostałych zawodów prawniczych: sędziów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Pobieżne spojrzenie na publikacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli zawodów prawniczych z ostatniego dziesięciolecia przekonuje, że obowiązujące rozwiązania, także w odniesieniu do prokuratorów, wywołują więcej wątpliwości i zastrzeżeń niż ocen pozytywnych<sup>71</sup>. Z uwagi na środowiskowe uwikłanie sędziów sądów dyscyplinarnych, sądownictwu dyscyplinarnemu zawodów prawniczych w debacie publicznej zarzuca się brak obiektywizmu, towarzyskie i zawodowe powiązania, w konsekwencji brak adekwatnych reakcji na stanowiące przedmiot osądu zdarzenia<sup>72</sup>. W odniesieniu do prokuratorów i sędziów wskazuje się także na specyficzne ograniczenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej związane z wymogiem uzyskania zgody sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie do tej odpowiedzialności, stanowiące konsekwencję immunitetu prokuratorowskiego. Zastrzeżenia wywołuje także wyrażona w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokura-

---

<sup>68</sup> Zob. art. 16 ustawy o Prokuraturze z dnia 20 lipca 1950 r. oraz wydany na jego podstawie, a wprowadzony uchwałą Rady Państwa z dnia 6 września 1951 r. regulamin o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (M.P. 1951, nr A-82, poz. 1133), na mocy którego w sprawach przewinień dyscyplinarnych prokuratorów orzekały powoływane przez Prokuratora Generalnego komisje dyscyplinarne przy wojewódzkich prokuratorach, Komisja Dyscyplinarna przy Generalnej Prokuraturze oraz Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy Generalnej Prokuraturze (§ 10 regulaminu).

<sup>69</sup> Zob. w szczególności aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego prokuratorów zamieszczone w przepisach art. 66–89 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

<sup>70</sup> Zob. m.in.: K. K r e m e n s, Odpowiedzialność zawodowa prokuratorów, Warszawa 2010, s. 14 i n.; B. Ś w i ę c z k o w s k i, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody prawnicze, Prokurator 2006, nr 3; A. B o j a ń c z y k, W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych, Palestra 2007, nr 9–10.

<sup>71</sup> Zob. K. K r e m e n s, Odpowiedzialność..., s. 13 i n. oraz powołaną tam literaturę przedmiotu.

<sup>72</sup> Zob. *ibidem*, s. 18–19 oraz powołaną tam literaturę przedmiotu.

turze zasada prowadzenia postępowania dyscyplinarnego z wyłączeniem jawności. W kontekście zarysowanych powyżej uwag krytycznych postuluje się modyfikacje modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych, w tym sądownictwa dyscyplinarnego prokuratorów. Z jednej strony kilka lat temu przedmiotem analiz była koncepcja utworzenia jednego rodzaju sądów dyscyplinarnych dla przedstawicieli zawodów prawniczych opartego na sędziach sądów powszechnych oraz jednolitego uregulowania podstaw oraz trybu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>73</sup>. W jednym z ujęć tej koncepcji funkcję rzecznika dyscyplinarnego mieli pełnić prokuratorzy. Z drugiej strony na początku 2012 r. Prokurator Generalny przedstawił koncepcję zastąpienia sądów dyscyplinarnych drugiej instancji sądami apelacyjnymi.

Już powyżej zarysowane ogólne uwagi dotyczące stanu debaty nad odpowiedzialnością dyscyplinarną wskazują, że w tym zakresie zmiana jest nie tyle pożądana, co wręcz konieczna. Przy czym, poszukując rozwiązania modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, nie można, jak się wydaje, tracić z pola widzenia podobieństwa tej problematyki w odniesieniu do innych zawodów prawniczych. To zaś sprawia, że interesująca jest szersza perspektywa, pozwalająca być może przedstawić model uniwersalny, odnoszący się do wszystkich zawodów prawniczych. Drugim elementem wyznaczającym ramy analiz jest niekwestionowana potrzeba zwiększenia obiektywizmu i bezstronności orzecznictwa dyscyplinarnego, którą gwarantować mogą sędziowie niezwiązani z daną grupą zawodową. W tej perspektywie z trzech przedstawionych powyżej koncepcji wyraźne zalety ma model funkcjonujący w okresie międzywojennym. Oparty jest bowiem na odrębnym od sądownictwa powszechnego sądownictwie dyscyplinarnym, tworzonemu dla poszczególnych zawodów prawniczych, zarazem funkcjonującym z udziałem jako sędziów tych sądów sędziów sądów powszechnych. Przy czym, wydaje się, że z punktu widzenia istoty orzecznictwa dyscyplinarnego rozważyć można zmianę proporcji między sędziami dyscyplinarnymi powoływanymi spośród prokuratorów a sędziami dyscyplinarnymi powoływanymi spośród sędziów sądów powszechnych, np. w ten sposób, iż sąd w składzie 3-osobowym orzekałby przy udziale dwóch sędziów dyscyplinarnych mających status prokuratorów oraz jednego sędziego dyscyplinarnego mającego status sędziego sądu powszechnego. Zachowując ten parytet, można kształ-

---

<sup>73</sup> Przedstawiony do publicznej debaty w 2006 r. projekt zawierający regulację jednolitego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów, w którym sądy dyscyplinarne pierwszej instancji utworzone miały zostać poprzez wyodrębnienie specjalnych wydziałów w sądach apelacyjnych, zaś rolę sądu dyscyplinarnego drugiej instancji miał pełnić Sąd Najwyższy, wywołał szeroką dyskusję w środowiskach prawniczych, w zasadniczej części krytycznie odnoszących się do przedstawionych w projekcie rozwiązań.

tować także składy 5-osobowe sądów dyscyplinarnych, przyjmując, że w składzie pięciosobowym orzekaliby trzej sędziowie mający status prokuratorów oraz dwóch sędziów mających status sędziów sądów powszechnych. W tym modelu np. sędzia dyscyplinarny, będący jednocześnie sędzią sądu powszechnego, w prawach i obowiązkach zrównany byłby z innymi członkami składu orzekającego, podlegając w zakresie nadzoru administracyjnego prezesowi sądu dyscyplinarnego, w zakresie orzekania zaś pozostając niezawisłym. Taki model orzekania dyscyplinarnego byłby możliwy do zastosowania we wszystkich zawodach prawniczych, co doprowadziłoby do ujednoczenia rozmaitych obecnie modeli. Oczywiście koncepcja ta ma dobre alternatywy w postaci przeniesienia dyscyplinarnych sądów odwoławczych na poziom sądów powszechnych, z tym jednak koniecznym uzupełnieniem, że skutkuje ona istotnym zwiększeniem obciążenia sądów powszechnych, a także dodatkowymi kosztami. Zarazem, każde z wymienionych rozwiązań wymaga dokładnej analizy, poczynając od zgodności ze standardem konstytucyjnym, kończąc zaś na detalicznych kwestiach związanych z pragmatycznymi aspektami orzekania. Zdaje się nie budzić wątpliwości postulat zmiany regulacji zawartej w art. 76 ustawy o prokuraturze i wprowadzenia zasady jawności postępowania dyscyplinarnego, rozwiązanie aktualnie obowiązujące jest nie tylko archaiczne i dysfunkcjonalne, ale także całkowicie niekoherentne z regulacjami dotyczącymi postępowania dyscyplinarnego innych zawodów prawniczych, w tym sędziów.

Zagadnieniem o szczególnym znaczeniu jest kwestia odpowiedzialności karnej prokuratora za przekroczenia prawa w związku lub w trakcie wykonywania obowiązków. Z punktu widzenia regulacji ustawowych kwestia odpowiedzialności karnej prokuratorów przedstawia się stosunkowo klarownie. W odniesieniu do odpowiedzialności karnej za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, przepis art. 66 ust. 2 ustawy o prokuraturze przewiduje immunitet materialny, uchylający możliwość pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej i przewidujący ściganie wyłącznie na drodze dyscyplinarnej. Z kolei, w odniesieniu do innych podstaw odpowiedzialności karnej ustawa o prokuraturze określa immunitet formalny o względnym charakterze, który może zostać uchylony orzeczeniem sądu dyscyplinarnego. Takie rozwiązanie odpowiada regulacji dotyczącej odpowiedzialności karnej przewidzianej w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Zarazem jednak analiza piśmiennictwa poświęconego problematyce odpowiedzialności karnej prokuratorów, a także obserwacja medialnych doniesień związanych z opisywanymi przypadkami naruszeń prawa wskazuje, że problem odpowiedzialności karnej prokuratorów wymaga pogłębionej analizy. Z jednej strony w piśmiennictwie podnoszone są wątpliwości dotyczące zasadności funkcjonowania w polskim sys-

temie prawa immunitetu prokuratorskiego, który stanowi jedną z przyczyn przewlekłości postępowań w sprawach o uchylenie immunitetu<sup>74</sup>. Stanowi też poważne utrudnienie ewentualnego pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej z uwagi na aktualny model sądownictwa dyscyplinarnego. Z drugiej postuluje jednoznaczne określenie podstaw odpowiedzialności prokuratorów za nadużycia władzy związane z wykonywaniem zawodu<sup>75</sup>. Jakkolwiek dane dotyczące podstaw odpowiedzialności karnej prokuratorów wskazują, że w postępowaniach w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej dominują typy przestępstw określone w art. 177 i art. 178a k.k., to należy zauważyć, że znaczącą pozycję zajmują także postępowania dotyczące kwestii odpowiedzialności za przestępstwa przewidziane w art. 228 k.k. i art. 231 k.k., które z uwagi na konstrukcję znamion łączą się z wykonywaniem przez prokuratorów czynności zawodowych. W powyższym kontekście poważnego rozważania wymaga kwestia utrzymania immunitetu formalnego, zwłaszcza w kontekście prezentowanych w piśmiennictwie poglądów o zbędności tej instytucji w demokratycznym państwie prawnym nie tylko w odniesieniu do prokuratorów, lecz także sędziów oraz wyraźnej dominacji w państwach Unii Europejskiej rozwiązań nieprzewidujących immunitetu dla prokuratorów. Co prawda, w odniesieniu do formalnego immunitetu sędziowskiego wskazuje się, że jego zachowanie przez jeszcze pewien czas uzasadnione jest niedostatecznie ugruntowanymi standardami demokratycznego państwa prawnego oraz związaną z tym po-

<sup>74</sup> K. K r e m e n s wskazuje, że „rekord długości postępowania o uchylenie immunitetu prokuratorskiego wynosi 5 lat i 4 miesiące”, postulując zarazem w tej samej pracy, że „biorąc pod uwagę regulacje w innych krajach, brak jest argumentów za utrzymaniem immunitetu prokuratorskiego w Polsce w obecnym kształcie. Ograniczenia powinny jedynie dotyczyć pociągnięcia prokuratorów do odpowiedzialności karnej za czyny związane z wykonywaniem zawodu prokuratora, natomiast przestępstwa spoza tej kategorii powinny być ścigane na zasadach ogólnych” – t e g o ż, *Odpowiedzialność zawodowa prokuratorów...*, s. 20 i 23.

<sup>75</sup> W polskim systemie prawa w tym zakresie nie przewidziano żadnej szczególnej regulacji, co przesądza, że do prokuratorów znajdują zastosowanie ogólne regulacje dotyczące nadużycia władzy. Trzeba jednak podkreślić, że kwestia szczególnej odpowiedzialności karnej prokuratora za naruszenia prawa w związku z pełnieniem funkcji procesowych w wielu systemach była uregulowana odmiennie. Jedynie tytułem przykładu warto przypomnieć, że w prawodawstwie rzymskim przewidziane były szczególne typy przestępstw indywidualnych polegających na umyślnym wniesieniu bezpodstawnej skargi cywilnej lub karnej (*calumnia*); zmowie z oskarżonym zmierzającej do niezasadnego uniewinnienia lub łagodniejszego ukarania (*praevaricatio, collusio*); oraz umyślnym bezpodstawnym porzuceniu skargi karnej (*tergiversatio*). Takie rozwiązanie nawiązuje do szczególnej pozycji prokuratora, który podlega szczególnej ochronie w związku z zamachami dokonywanymi podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, jest zarazem poddawany szczególnej, obostrzonej odpowiedzialności za nadużycie powierzonej mu władzy publicznej. Zob. szerzej W. L i t e w s k i, *Rzymski proces karny*, Kraków 2003, s. 109–111. Świadomość przyjmowanych w innych systemach regulacji w tym zakresie, z uwzględnieniem historycznych doświadczeń, może okazać się przydatna w trakcie prac nad kształtowaniem założeń nowej ustawy o prokuraturze.



trzebą ochrony niezawisłości sędziowskiej<sup>76</sup>, jednak ten argument nie odnosi się do formalnego immunitetu prokuratorskiego. Zarazem, z uwagi na pełnione przez prokuratorów funkcje, wszelkie przypadki nadużycia prawa, w szczególności związane z wykonywaniem czynności zawodowych, powinny być podstawą wnikliwej oceny dokonywanej przez niezależne organy, zaś brak adekwatnej reakcji, związany chociażby z przewlekłością postępowania w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej, może być odbierany jako przyzwolenie na naruszanie prawa. W powyższym kontekście w pełni trafna jest uwaga S. Waltosia, wskazującego, że brak właściwie ukształtowanego systemu reagowania na przypadki naruszenia prawa przez przedstawicieli organów procesowych skutkować może przeświadczeniem, że obowiązujący system prawa nie określa dostatecznych gwarancji właściwej reakcji na naruszenia prawa przez przedstawicieli państwa. Nadużycie oraz naruszenia prawa „przez organ procesowy pociąga za sobą nieporównanie większe konsekwencje. Popelnione w ten sposób naruszenie prawa podważa szacunek wobec porządku prawnego oraz organów władzy, informuje, że normę prawną można lekceważyć”<sup>77</sup>. Z tej perspektywy w kontekście prac nad założeniami przyszłej ustawy o prokuraturze zasadnym wydaje się rozważenie zakresu szczególnej ochrony prokuratorów przed instrumentalnym inicjowaniem pozbawionych podstaw postępowań karnych, która stanowi jedną z instytucjonalnych gwarancji efektywnego wykonywania zadań powierzonych prokuraturze, oraz adekwatnego ukształtowania regulacji określającej formalne przesłanki, których spełnienie otwiera drogę do przeprowadzenia w stosunku do prokuratora procesu prawnokarnego wartościowania.

---

<sup>76</sup> Zob. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, Warszawa 2005, s. 56 i n.; W. Kozielowicz, *Postępowanie dyscyplinarne jako jedna z gwarancji prawidłowości wykonywania zawodu. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, (w:) G. Borkowski (red.), *Etyka zawodów prawniczych w praktyce. Wzajemne relacje i oczekiwania*, Lublin 2012, s. 142 i n. Por. też T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002; P. Kardas, *Z problematyki dostępu do akt sprawy w postępowaniu o wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej*, (w:) *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, Warszawa 2007, s. 205 i n. oraz powołaną tam literaturę przedmiotu i orzecznictwo.

<sup>77</sup> S. Waltoś, *O obstrukcji procesowej, czyli kilka uwag o nadużyciu prawa procesowego*, (w:) L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci profesora Andrzeja Wąska*, Lublin 2005, s. 620 i n. Zob. też P. Kardas, *Uprawnienie obrony do wglądu w akta postępowania przygotowawczego w toku procedury habeas corpus. Rzecz o obstrukcji organów wymiaru sprawiedliwości*, *CzPKiNP* 2009, nr 3, s. 149 i n. oraz powołaną tam literaturę przedmiotu i orzecznictwo.

## Zamiast zakończenia

Przedstawione wyżej uwagi nie pretendują do wyczerpującego ujęcia problematyki związanej z przesłankami determinującymi proces konstruowania założeń przyszłej ustawy o prokuraturze. Łatwo dostrzec, że wśród wymienionych problemów nie poruszono wielu zagadnień sygnalizowanych w trakcie toczącej się od dłuższego czasu debaty dotyczącej prokuratury, nie podejmując chociażby niezwykle kontrowersyjnej kwestii statusu wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury czy też problemów związanych z prokuratorami pełniącymi funkcje w ramach IPN. Zarysowane wyżej ujęcie ma subiektywny charakter i obejmuje te zagadnienia, które w ocenie autora mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustrojowego statusu, zadań i funkcji powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Dodać trzeba, że przedstawione wyżej rozważania kreślone są z pozycji teoretyka prawa i z powodów oczywistych wymagają uzupełnienia stanowiskiem osób dysponujących odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w zakresie funkcjonowania prokuratury w praktyce. W tym kontekście niniejszy tekst traktować należy raczej jako wstęp do szerszej i pogłębionej dyskusji nad kształtem przyszłych rozwiązań ustawowych dotyczących prokuratury niż jako prezentację ukształtowanych i zarazem zamkniętych propozycji uregulowania określonych kwestii. Niniejsze opracowanie jest w założeniu głosem w debacie dotyczącej przyszłej konstytucyjnej i ustawowej regulacji prokuratury, bez przeprowadzenia której żaden proces kształtowania założeń lub projektu nowej ustawy o prokuraturze nie może zakończyć się sukcesem.

## Role and place of the prosecutor's office among agencies of a democratic state under the rule of law

### Abstract

*Herein addressed are issues that should be examined prior to any assumptions are formulated to a new draft law on the prosecutor's office. A historical overview of the prosecutor's office regulations valid in Poland between 1928 and 2010 is presented, with consideration given to constitutional powers, tasks, and roles of a prosecutor, as well as relationships between the prosecutor's office and courts, and between the Prosecutor General and the Minister of Justice. The following five fundamental issues are indicated among substantial aspects determining the assumptions to the fu-*

*ture law: place of the prosecutor's office in the system and in the Constitution, in the context of the prosecutor's office constitutionalization; mutual relationships between the prosecutor's office and courts; tasks and roles of the prosecutor's office; description of the procedural function of the prosecutor's office with a particular focus on tasks of the prosecutor's office during criminal proceedings; and liability of prosecutors, specifically including disciplinary and criminal liability. Optional proposals to structurally and constitutionally regulate the position of the prosecutor's office, as well as tasks and roles of the prosecutor's office as regards criminal proceedings are presented. Reflections contained herein are assumed to serve as a basis for, and a stand in a public debate on assumptions to the future law on the prosecutor's office.*