

**Prawo o prokuraturze.
Regulamin wewnętrznego
urzędowania powszechnych
jednostek organizacyjnych
prokuratury. Komentarz**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

1. Prawo o prokuraturze

z dnia 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 177)

Tekst jednolity z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 66)

Dział I. Przepisy ogólne

Literatura: *J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki*, Ustrój organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje, Warszawa 2008; *P. Bogdanowicz*, Pojęcie i treść praworządności w prawie Unii Europejskiej, w: *A. Zawidzka-Łojek* (red.), Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne, Warszawa 2018; *K.T. Boratyńska*, w: *A. Sakowicz* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2015; *Z. Brodzisz*, Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji, Legalis 2019; *Z. Brodzisz*, Ustrój polskiej Prokuratury a zasada niezależności prokuratorskiej, Prokurator 2011, Nr 2; *Z. Brodzisz*, w: *J. Skorupka* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Legalis 2020; *M. Cieślak*, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1984; *M. Cieślak*, Polska procedura karna, Warszawa 1973; *M. Cieślak*, Zagadnienia dowodowe w procesie karnym, t. 1, Warszawa 1955; *W. Doroszewski* (red.), Słownik języka polskiego, t. I: A–Ć, Warszawa 1996; *M. Dyśza-Graniszewska*, Podstawowe założenia teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa, w: *A. Toruń* (red.), Sprawiedliwość w kulturze europejskiej, Katowice 2011; *K. Gajownik-Pruszyńska*, w: *K. Gajownik-Pruszyńska, P. Karlik*, Kodeks postępowania karnego. Komentarz do ustawy z 19.7.2019 r., Legalis 2020; *K. Gorazdowski*, Kilka słów o pracy i reformie prokuratury, Prokurator 2003, Nr 3–4; *Z. Gostyński*, w: *S. Zabłocki* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I, Warszawa 2003; *J. Grajewski*, w: *J. Grajewski* (red.), Prawo karne procesowe. Część ogólna, Warszawa 2011; *W. Gromski*, w: Mała Encyklopedia Prawa, Warszawa 2005; *T. Grzegorzczak*, Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I, Warszawa 2014; *T. Grzegorzczak*, Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znolizowanej ustawą z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze, Prok. i Pr. 2010, Nr 1–2; *J. Gurgul*, Model prokuratury – ustrój i organizacja, Prok. i Pr. 1996, Nr 9; *A. Herzog*, Bezstronność prokuratora – uwagi na marginesie artykułu K. Zgryzka, Prok. i Pr. 2017, Nr 11; *A. Herzog*, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze, w: *A. Herzog*, Nowelizacja ustawy o prokuraturze, Lex/el. 2010; *A. Herzog*, Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów, Prok. i Pr. 2013, Nr 1; *P. Hofmański*, Czy konieczna jest redukcja postępowania przygotowawczego, PS 2014, Nr 9; *P. Hofmański*, w: *P. Hofmański, S. Waltoś*, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2016; *P. Hofmański*, w: *T. Grzegorzczak* (red.), Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 r. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90 urodzin, Warszawa 2014; *P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek*, Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz do art. 297–497, Warszawa 2011; *S. Iwanicki*, Prokuratura w nowej konstytucji, Prok. i Pr. 1995, Nr 2; *W. Jasiński*, w: *J. Skorupka* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Legalis 2020; *S. Jaworski*, Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny czy już definitywnie zamknięty, w: *T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz* (red.), Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999; *S. Jaworski*, Rozważania na temat modelu prokuratury, Prok. i Pr. 2005, Nr 5; *S. Kalinowski*, Polski proces karny, Warszawa 1971; *P. Kardas*, Funkcja obrony na gruncie znolizowanego kodeksu postępowania karnego, Prawo Europejskie w Praktyce 2014, Nr 1; *P. Kardas*, Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego, Prok. i Pr. 2012, Nr 9; *A. Kiełtyka*, Śledztwo i dochodzenie po noweli do Kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r., Ius et Administratio 2016, Nr 3; *A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny*, Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017, Lex/el. 2017; *R. Kmiecik, A. Staszak*, Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny, Warszawa 2020; *R. Kmiecik*, Prokurator w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne), Prokurator 2000, Nr 1; *R. Kmiecik*, Rola i zadania prokuratora w znolizowanej procedurze karnej, Prok. i Pr. 2015, Nr 1–2; *K. Kremens, W. Jasiński*, Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r., Wrocław 2013; *G. Krysztofiuk*, w: *D. Drajewicz* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Legalis 2020; *C. Kulesza*, Rola prokuratora w znolizowanym kodeksie postępowania karnego, Prok. i Pr. 2014, Nr 4; *M. Kurowski*, Rezygnacja z oskarżenia w toku postępowania sądowego w polskim procesie karnym, Warszawa 2019; *M. Kurowski*, w: *D. Świecki* (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2020; *B. Kurzępa*, O nowy kształt prokuratury, Prokurator 2000, Nr 1; *A. Lach*, Czy reformować wnioskowy tryb ścigania przestępstw?, w: *J. Kasiński, A. Matolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki* (red.), Artes serviunt vitae, sapientia imperat. Proces karny

sensu largo: rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzcyka z okazji 70 urodzin, Warszawa 2019; *L. Mazowiecka*, Prokuratura w Polsce, Lex/el. 2015; *B. Mik*, Wątpliwości za pięć dwunasta, Rzeczpospolita z 17 grudnia 2014 r., Nr 292; *M. Mistygacz*, Rola procesowe prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego – zagadnienia wybrane, w: *T. Gardocka* i in., Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty, Warszawa 2014; *M. Mitera*, *M. Rojewski*, *E. Rojowska*, Ustawa o prokuraturze, Legalis 2011; *M. Mrowicki*, Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym. Glosa aprobująca do wyroku ETPC z dnia 31 października 2017 r., Lex/el. 2018; *A. Murzynowski*, Istota i zasady procesu karnego, Warszawa 1994; *J. Oniszczyk*, w: *J. Osieński* (red.), Administracja publiczna na progu XXI wieku wyzwania i oczekiwania, Warszawa 2011; *J. Rawls*, Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994; *A. Reczka*, Prawo o prokuraturze. Komentarz, Prok. i Pr. wydanie specjalne, Warszawa 2017; *A. Seremet*, Prokuratura a kontradiktoryjny model postępowania sądowego. Wyzwania i możliwe zagrożenia, Prok. i Pr. 2015, Nr 1–2; *M. Siewierski*, *J. Tylman*, *M. Olszewski*, Postępowanie karne w zarysie, Warszawa 1971; *K. Sitkowska*, Pozycja ustrojowa i karnoprosocowa prokuratury w Polsce na tle porównawczym, Toruń 2012; *J. Skala*, Totalna reforma kodeksu postępowania karnego, Rzeczpospolita z 2 lipca 2013 r., Nr 152; *J. Skorupka*, Refleksje o przyszłej prokuraturze, w: *J. Giezek* (red.), Adwokatura wobec najnowszych zmian prawa sądowego, Warszawa 2008; *J. Smoleński*, Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących prokuratury, Warszawa 1981; *J. Smoleński*, Rodowód leninowskiej koncepcji prokuratury i jej ustawowa realizacja, Problemy Praworządności 1970, Nr 7–8; *G. Stanek*, Niezależność prokuratora i jej ograniczenia w świetle znowelizowanych przepisów ustawy o prokuraturze, Diariusz Prawniczy 2010, Nr 12–13; *A. Stankowski*, Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP, Prok. i Pr. 2009, Nr 10; *R.A. Stefański*, Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych, Lex/el. 2017; *R.A. Stefański*, w: *P. Hofmański*, *C. Kulesza* (red.), System Prawa Karnego Procesowego. Tom VI. Strony i uczestnicy postępowania karnego, Lex/el. 2016; *M. Szeroczyńska*, Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego, CPKiNP 2017, Nr 2; *D. Świecki*, w: *J. Skorupka* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2016; *D. Świecki*, w: *D. Świecki* (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2020; *R. Tłuczkiwicz*, Rola Prokuratora Generalnego w strukturze wymiaru sprawiedliwości i jego nowe uprawnienia, Prokurator 2011, Nr 2; *Z. Tobor*, *T. Pietrzykowski*, Roszczenie do bezstronności, w: *J. Stelmach* (red.), Filozofia prawa wobec globalizmu, Kraków 2002; *S. Waltoś*, Glosa do uchw. SN z 6.7.1967 r., VI KZP 18/67, NP 1968, Nr 2; *S. Waltoś*, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 1985, 2008; *S. Waltoś*, Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje, PiP 2002, Nr 4; *S. Waltoś*, *P. Hofmański*, Proces karny, Zarys systemu, Warszawa 2013, 2016; *A. Ważny*, Konstytucja bez prokuratury, Prok. i Pr. 2009, Nr 9; *K. Zgrzyzek*, Bezstronność prokuratora, osoby prowadzącej postępowanie przygotowawcze oraz innego oskarżyciela publicznego – uprawnienie czy obowiązek?, Prok. i Pr. 2017, Nr 10.

Art. 1. [Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury]

§ 1. Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej „Instytutem Pamięci Narodowej”.

§ 2. Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Prokurator Generalny musi spełniać warunki określone w art. 75 § 1 pkt 1–3 i 8.

§ 3. Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokurator regionalnych, prokurator okręgowych i prokurator rejonowych.

§ 4. Prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej są prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanej dalej „Główną Komisją”, prokuratorzy oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanych dalej „oddziałowymi komisjami”, prokuratorzy Biura Lustracyjnego oraz prokuratorzy oddziałowych biur lustracyjnych.

Spis treści

	Nb		Nb
1. Prokuratura jako organ państwowy	1	8. Jednolitość prokuratury a prokuratura woj-	
2. Prokuratura jako ogół prokuratorów . . .	2	skowa	8
3. Definicja prokuratury	3	9. Zasada hierarchicznego podporządkowa-	
4. Prawo o prokuraturze a Konstytucja RP.	4	nia Prokuratorowi Generalnemu	9
5. Inne znaczenia określenia „prokuratura”	5	10. Prokurator Generalny	10
6. Zasada jednolitości prokuratury	6	11. Organy prokuratury	11
7. Jednolitość prokuratury a IPN	7	12. Prokuratura jako podmiot praw majątko-	
		wych	12

1. Prokuratura jako organ państwowy. W polskim systemie prawnym nie ma przepisu, który definiowałby prokuraturę w sposób całościowy i wyczerpujący. Nawet doktrynalnie i w sferze publicznej istnieje problem z syntetycznym określeniem prokuratury. Najczęściej prokuraturę określa się przez wskazanie podmiotów ją tworzących i nadanie zadań [prokuratura (łac.), organ państwowy powołany do strzeżenia praworządności, czuwania nad ściganiem przestępstw i oskarżania przed sądem, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/prokuratura;3962582.html>, dostęp: 22.1.2021 r.]. Definicja prokuratury jest rozproszona wśród wielu przepisów. Artykuł 1 PrProk określa prokuraturę przez wymienienie wszystkich stanowisk prokuratorów ją tworzących i dwóch struktur, w których prokuratorzy pełnią obowiązki. Dopełnieniem definicji jest określenie w art. 2 i 3 PrProk zadań prokuratury. Rodzaje tych zadań, a mianowicie zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności, stanowią o tym, że prokuratura jest organem państwa, rozumianym jako zespół ludzi upoważnionych do wykonywania określonych czynności w imieniu państwa. Od organu państwa należy odróżnić urzędy, pełniące funkcje pomocnicze w stosunku do organów państwa. Zadania prokuratury należą do państwa i nie mogą być cedowane na podmioty inne niż państwowe, np. na samorządowe lub prywatne. Ponadto są realizowane z użyciem władztwa państwowego, udzielonego prokuratorom na podstawie ustaw. Są to dwie podstawowe przesłanki przesądzające o państwowym charakterze prokuratury. W obecnym stanie prawnym usytuowanie prokuratury w systemie państwa wynika również z art. 1 § 2 PrProk stanowiącego, że urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Wskutek połączenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, prokuratura jest elementem władzy wykonawczej.

2. Prokuratura jako ogół prokuratorów. Prokuraturę jako organ państwa stanowią prokuratorzy. Jednostki organizacyjne prokuratury to urzędy, w których obok prokuratorów pracują również urzędnicy i inni pracownicy prokuratury. Prokuratorem jest ten, kto zostanie powołany na stanowisko prokuratora. Tryb objęcia stanowiska przez prokuratorów wymienionych w przepisie art. 1 § 1 PrProk może być różny. Prokurator Generalny obejmuje stanowisko z mocy ustawy. Na podstawie art. 1 § 2 PrProk objęcie stanowiska Prokuratora Generalnego następuje równocześnie z powierzeniem osobie funkcji Ministra Sprawiedliwości. Prokuratora Krajowego, będącego pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego, i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego (art. 14 PrProk). Z kolei pozostałych prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu powołuje Prokurator Generalny. Ponieważ prokuraturę tworzą prokuratorzy, to określenie, kto może zostać prokuratorem, również definiuje prokuraturę. Warunki, które musi spełniać kandydat na prokuratora, zostały określone w art. 75 § 1 i 2 PrProk. Na ustrój i kształt prokuratury wpływa też status prokuratora, i to w dwóch aspektach, a mianowicie zakresu władzy i uprawnień w stosunku do podmiotów zewnętrznych wobec prokuratury oraz autonomii prokuratora wewnątrz prokuratury w podejmowaniu decyzji, przyznanych prokuratorowi przez ustawodawcę. Zarówno obecnie obowiązująca ustawa ustrojowa prokuratury jak i poprzedzające ją ustawy o prokuraturze nie wyznaczają zakresu władztwa prokuratora. Źródłem tego władztwa są inne ustawy, które nadają prokuratorowi określone kompetencje. Najwięcej kompetencji dla prokuratora zawierają przepisy ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.), lecz znaleźć je można również w innych ustawach (zob. kom. do art. 5 i 6 PrProk).

Z kolei niezależność prokuratora przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach określa art. 7 PrProk, który stanowi, że prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, a granice tej niezależności wyznaczają przepisy art. 7 § 2 i 3, art. 8 i 9 PrProk.

- 3 3. Definicja prokuratury.** W oparciu o parametry określone we wskazanych przepisach prokuraturę można zdefiniować jako organ państwa, powołany do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności, które to zadania są realizowane przez niezależnych prokuratorów z użyciem władztwa przyznanego im na podstawie ustaw. Zawarcie elementów definicji prokuratury w różnych przepisach powoduje, że stosunkowo łatwo jest legistycznie zmienić ustrój prokuratury. Nawet niewielka zmiana, obejmująca treść jednego lub kilku przepisów, może skutkować istotną zmianą instytucji określanej jako prokuratura. Odmiennie określenie np. zadań prokuratury lub statusu prokuratora powoduje, że pod nazwą prokuratury będzie rozumiany inny podmiot niż wcześniej. Przykładem stawianej tutaj tezy jest ustawa z 20.6.1985 r. o prokuraturze (tekst pierwotny: Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 138), która nowelizowana kilkadziesiąt razy przetrwała zmianę ustroju państwa z lat 1989–1990 i obowiązywała do czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy PrProk.
- 4 4. Prawo o prokuraturze a Konstytucja RP.** Obecnie prokuratura w polskim systemie prawnym nie jest zdefiniowana na poziomie konstytucyjnym. Ustawą z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444) prokuraturę włączono w strukturę władzy wykonawczej. Prokuratura była jednak w dalszym ciągu organem konstytucyjnym z powierzonym jej zadaniem strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Jednak już niespełna 3 lata później kolejna ustawa konstytucyjna (ustawa z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.) pomija w swoich zapisach prokuraturę. Inna rzecz, że ustawa ta dotyczyła głównie ustroju władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządowej, a pomijała ustrój władzy sądowniczej lub innych organów ochrony prawnej. Tym niemniej do 1997 r. zastępowała konstytucję. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. już całościowo reguluje ustrój państwa, władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, organów kontroli państwowej i ochrony prawnej. Wśród organów państwa nie wymienia prokuratury, chociaż jej zadania w zakresie strzeżenia praworządności nie zostały przypisane żadnemu innemu organowi. Koncepcje na temat zadań i ustroju prokuratury realizowały się więc na poziomie ustaw zwykłych początkowo w postaci kolejnych nowelizacji ustawy z 20.6.1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), a następnie w ustawie z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 99).
- 5 5. Inne znaczenia określenia „prokuratura”.** Pojęciem „prokuratura” określa się również powszechną jednostkę organizacyjną, w której prokuratorzy wykonują swoje czynności. W takim znaczeniu nazwa „prokuratura” zawsze występuje z dookreśleniem stopnia jednostki, np. Krajowa, regionalna, okręgowa, rejonowa. Jeżeli pojęcie „prokuratura” jest używane w odniesieniu do konkretnej jednostki organizacyjnej, w nazwie, obok dookreślenia stopnia, wystąpi również nazwa miejscowości będącej siedzibą jednostki (z wyjątkiem Prokuratury Krajowej, w nazwie której nie ma miejscowości; art. 26 § 2 ustawy z 28.1.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r. poz. 178 ze zm.) i – w razie potrzeby – wskazanie obszaru działania. Określenie konkretnej jednostki organizacyjnej jest nazwą własną, pisaną wielkimi literami, np. Prokuratura Krajowa, Prokuratura Regionalna w Rzeszowie, Prokuratura Okręgowa dla Warszawy Pragi w Warszawie. Prokuratura rozumiana jako jednostka organizacyjna prokuratury lub jako zespół takich jednostek nie jest organem państwowym, lecz urzędem (urzędami), w którym – jak wskazano wcześniej – prokuratorzy, urzędnicy i inni pracownicy wykonują obowiązki. Jednostka organizacyjna prokuratury nie ma uprawnień władczych. Kierownikiem takiej jednostki zawsze jest prokurator i jego zakres władztwa państwowego wynika ze statusu prokuratora, a nie kierowania jednostką. Niekiedy nazwa prokuratura używana jest dla określenia jakiegoś zakresu działania prokuratury, np. „prokuratura wojskowa”, „prokuratura do spraw przestępczości zorganizowanej”. Są to określenia publicystyczne, nie znajdujące odzwierciedlenia w języku prawnym.
- 6 6. Zasada jednolitości prokuratury.** Z treści art. 1 PrProk zasadnie wywodzi się zasadę jednolitości prokuratury, rozumianą w ten sposób, że prokuraturę stanowią wszyscy wymienieni

w przepisach tego artykułu prokuratorzy i tylko oni. Oznacza to, że wyłącznie osoby powołane na stanowiska wymienione w komentowanych przepisach są prokuratorami. Stanowiskami prokuratorскими w strukturze powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są: prokurator Prokuratury Krajowej, prokurator prokuratury regionalnej, prokurator prokuratury okręgowej, prokurator prokuratury rejonowej. W strukturze Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu stanowiskami prokuratorскими są: prokurator Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, prokurator oddziałowej komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, prokurator Biura Lustracyjnego, prokurator oddziałowego biura lustracyjnego. Stanowiskiem, jakkolwiek różnym od wymienionych wcześniej, jest Prokurator Generalny. O tym, że prokurator Generalny sprawuje stanowisko, a nie funkcję prokuratorскую, przesądza fakt, że obejmując urząd, dołącza on do korpusu prokuratorского, a po ustaniu sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego przestaje być prokuratorem. W prokuraturze do sprawowania funkcji powoływani są prokuratorzy. Po odwołaniu z pełnienia funkcji osoba dotychczas ją sprawująca nie przestaje być prokuratorem, lecz wraca do wykonywania obowiązków na swoim stanowisku, chyba że zostanie jej powierzona inna funkcja. Tytułem przykładu ilustrującego różnicę pomiędzy stanowiskiem prokuratorским a funkcją prokuratorскую można wskazać dyspozycję przepisu art. 14 § 1 PrProk: „Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego zgodą”. W cytowanym przepisie wyraźnie odróżnia się stanowisko prokuratorские – w tym wypadku prokuratora Prokuratury Krajowej od funkcji Prokuratora Krajowego, będącego pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego i funkcji innych zastępców Prokuratora Generalnego.

7. Jednolitość prokuratury a IPN. Zasady jednolitości prokuratury nie przełamuje okoliczność, że prokuratorzy wykonują swoje obowiązki w dwóch strukturach, tzn. w strukturze powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i w strukturze Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Obydwie te struktury punkt styczny mają w osobie Prokuratora Generalnego, który zgodnie z art. 13 § 1 i 2 PrProk kieruje całą prokuratūrą i jest przełożonym wszystkich prokuratorów. Fakt istnienia dwóch struktur i odrębności w regulacjach ich dotyczących jednolitość tę osłabia. Prokuratorzy na stanowiskach w IPN i ich zadania są finansowane z innej części budżetu państwa niż ta, której dysponentem jest Prokurator Generalny. Ponadto przepisy ustawy PrProk mają zastosowanie do struktur prokuratorских w IPN tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1882 ze zm.). Niektóre regulacje tej ustawy dają z mocy prawa uprawnienia prokuratorom IPN, ograniczając tym samym sferę decyzyjną Prokuratora Generalnego w stosunku do tej, jaką ma w odniesieniu do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Przykładowo: Prokurator Generalny może prokuratorom Głównej Komisji i oddziałowych komisji wydać polecenie wykraczające poza zakres zadań IPN tylko za zgodą Prezesa Instytutu Pamięci (art. 47 ust. 2 IPNU).

8. Jednolitość prokuratury a prokuratura wojskowa. W obecnym stanie prawnym zasada jednolitości prokuratury została wzmocniona w stosunku do stanu prawnego poprzedniego, gdyż zostały zniesione wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury. Przeszły one istnieć na mocy art. 31 § 1 PWPPrProk, a prokuratorzy tych jednostek wykonują obowiązki w komórkach do spraw wojskowych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Działalność powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie spraw podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, w tym uposażenia prokuratorów, jest finansowana ze środków budżetowych, których dysponentem jest Prokurator Generalny. Wyjątkiem są niektóre należności i świadczenia prokuratorów będących żołnierzami zawodowymi, które są finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej.

9. Zasada hierarchicznego podporządkowania Prokuratorowi Generalnemu. W przepisie art. 1 § 1 PrProk, który jest odpowiednikiem wcześniejszego przepisu określającego prokuratūrę

ze względu na podmioty ją tworzące, zrezygnowano ze wskazania na stosunek podległości prokuratorów wobec Prokuratora Generalnego. W art. 1 ust. 1 ustawy z 20.6.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. poz. 1599 ze zm.) analogiczny przepis miał brzmienie: „Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz **podlegli** [pogrubienie Autora] mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu”. Rezygnacja w treści przepisu określającego prokuraturę ze wskazania na poległość Prokuratorowi Generalnemu wszystkich innych prokuratorów jest istotna, gdyż właśnie na tym sformułowaniu komentatorzy od lat opierają tezy o jednolitości i hierarchiczności prokuratury (J. Smoleński, *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz do ustawy o prokuraturze PRL i innych przepisów dotyczących prokuratury*, Warszawa 1981, s. 8; A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 72 i 76; R. Kmiecik, A. Staszak, *Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2020, s. 21). P. Kardas w artykule „Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego” (Prok. i Pr. 2012, Nr 9, s. 39) wskazuje: „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 immamentnie związane z instytucją prokuratury (...)”. W świetle treści art. 1 § 1 PrProk zasada hierarchiczności prokuratury traci walor zasady ustrojowej. Wymienieni tam Prokurator Generalny i inni prokuratorzy zestawieni zostali na zasadzie równorzędności z zastosowaniem koniunkcji. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca zrezygnował z hierarchicznego podporządkowania w funkcjonowaniu prokuratury, gdyż hierarchię tę buduje obowiązek prokuratora podporządkowania się decyzjom prokuratora przełożonego, jeżeli ten taką decyzję wyda. Obowiązek ten wynika z treści art. 7 § 2, art. 8 i 9 PrProk. W innych wypadkach prokurator ma decyzje podejmować samodzielnie. Rezygnacja z podkreślenia w § 1 podległości prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu wydaje się zasadna, ponieważ podległość pozostaje w sprzeczności z niezależnością. Pierwotór przepisu o podobnym brzmieniu, określającym, kto stanowi prokuraturę, po raz pierwszy pojawił się w art. 1 ustawy z 14.4.1967 r. o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (t.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 10, poz. 30 ze zm.), przy czym ustawa ta nadawała prokuratorowi przymiot niezależności tylko w odniesieniu do terenowych organów władzy i organów administracji państwowej (niezależność zewnętrzna), natomiast wewnątrz struktury prokuratury stanowiła o podległości prokuratorom przełożonym (art. 6 powołanej ustawy). Niezależność prokuratora rozumiana jako niezależność również wewnątrz prokuratury została nadana prokuratorom dopiero ustawą z 22.3.1990 r. o zmianie ustawy o prokuraturze Polskiej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 20, poz. 121).

- 10** 10. **Prokurator Generalny.** W art. 1 § 1 PrProk wśród prokuratorów osobno wymienia się Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, pozostałych zastępców prokuratora Generalnego. Z przyczyn wskazanych wcześniej w tezie 6, w wypadku Prokuratora Generalnego jest to uzasadnione, ponieważ Prokurator Generalny nie wchodzi w korpus prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury ani w korpus prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokurator Generalny to osobne jednoosobowe stanowisko prokuratorskie. Inaczej jest w wypadku zastępców Prokuratora Generalnego. Nie są to osobne stanowiska, lecz funkcje, do pełnienia których mogą być powołani tylko prokuratorzy, będący już prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury albo prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W razie odwołania z funkcji zastępcy Prokuratora Generalnego osoba dotychczas ją sprawująca nie przestaje być prokuratorem. Wymienienie więc zastępców Prokuratora Generalnego w przepisie, który ma zawierać zamknięty zbiór prokuratorów, jest *superfluum*. Prokuratorem Generalnym w myśl art. 1 § 2 PrProk jest zawsze osoba aktualnie sprawująca urząd Ministra Sprawiedliwości. Oznacza to, że Prokurator Generalny nie jest powoływany osobnym aktem nominacyjnym, lecz obejmuje urząd z mocy ustawy z dniem powołania Rady Ministrów lub powołania na urząd Ministra Sprawiedliwości, jeżeli powołanie nastąpiło w innym czasie niż powołanie Rady Ministrów i złożenia przysięgi w trybie art. 151 Konstytucji RP. Połączenie

urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego skutkuje tym, że prokuratura jest organem władzy wykonawczej. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny jest członkiem Rady Ministrów. Jednocześnie jest on naczelnym organem prokuratury i prokuratorem przełożonym wszystkich prokuratorów. Prokurator Generalny ma pełnię uprawnień prokuratorskich. Zgodnie z art. 3 § 1 PrProk może on wykonywać każdą czynność wyższe prokuratorską. Nie musi spełniać wszystkich warunków niezbędnych do powołania na każde inne stanowisko prokuratorskie. Spośród wymogów niezbędnych do powołania na stanowisko prokuratorskie, Prokuratora Generalnego dotyczą tylko te wymienione w art. 75 § 1 pkt 1–3 i 8 PrProk, a zatem musi posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nie może być uprzednio prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Od Prokuratora Generalnego oczekuje się nieskazitelnego charakteru. Osoba mająca obłąać urząd Prokuratora Generalnego musi mieć ukończone wyższe studia prawnicze w Polsce i tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce. W końcu Prokuratorem Generalnym nie może zostać osoba, która wcześniej pełniła służbę, pracowała, lub była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 IPNU, ani osoba, która będąc wcześniej sędzią, orzekając, uchybiła godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem. Przesłanki te muszą być każdorazowo uwzględniane przy powołaniu na urząd Ministra Sprawiedliwości, który jednocześnie będzie Prokuratorem Generalnym. Prokurator Generalny w obecnym stanie prawnym nie musi natomiast spełniać wymogu apolityczności. Jego prawa i obowiązki w ustawie ustrojowej prokuratury są wymienione osobno i nie pokrywają się z prawami i obowiązkami prokuratorów.

11. Organy prokuratury. W świetle dyspozycji art. 1 § 2 PrProk Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Jest to organ jednoosobowy. Pojęcie „organ prokuratury” nie jest tożsamy z pojęciem „organ administracji publicznej”. Ten drugi jest definiowany w art. 5 § 1 pkt 3 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 256 ze zm.) i na użytek tego postępowania. W myśl powołanego przepisu, ilekroć w przepisach KPA jest mowa o organach administracji publicznej, rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw należących do właściwości tych organów w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. W świetle tej definicji Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny jest też naczelnym organem administracji publicznej. W przepisie art. 1 § 2 PrProk chodzi jednak o usytuowanie Prokuratora Generalnego wśród organów prokuratury. Nie ulega wątpliwości, że skoro istnieje organ naczelny, to istnieją w prokuraturze inne organy. Umieszczenie przepisu stanowiącego o Prokuratorze Generalnym jako o naczelnym organie prokuratury wśród przepisów wymieniających wszystkie stanowiska prokuratorskie mogłoby wskazywać, że innymi organami prokuratury są prokuratorzy, co podnoszą niektórzy komentatorzy (A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, Prawo o prokuraturze, s. 72 i 76; R. Kmiecik, A. Staszak, Prawo o prokuraturze, s. 21). Taka interpretacja jednak się nie broni, bo trzeba zakładać, że ustawodawca w tym samym akcie prawnym konsekwentnie nadaje jednakowym pojęciom tożsamą treść. W Rozdziale 1 Działu II PrProk, zatytułowanym „Organy i struktura organizacyjna prokuratury” ustawodawca *expressis verbis* wymienia jako organy prokuratury: Prokuratora Generalnego, jego zastępców i prokuratorów pełniących funkcje kierowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W odniesieniu do struktury Instytutu Pamięci Narodowej organem prokuratury jest tylko Dyrektor Głównej Komisji (zob. art. 14 § 4 PrProk). Podobnie w art. 191a, stanowiąc o uprawnieniach w zakresie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych, ustawodawca termin „organ” odnosi do wymienionych w tym przepisie kierowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie są organami prokuratury inni prokuratorzy sprawujący funkcje kierownicze w IPN, ponieważ PrProk nie wymienia ich jako organów prokuratury, a ustawa o IPN traktuje ich jako organy kierownicze Instytutu (art. 19 IPNU).

12. Prokuratura jako podmiot praw majątkowych. Prokuratura, jej organy, jednostki organizacyjne ani prokuratorzy nie mają osobowości prawnej. Prokuratura dysponuje majątkiem Skarbu Państwa, a Skarb Państwa odpowiada za zobowiązania prokuratury.

Art. 2. [Rola prokuratury]

Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności.

Spis treści

	Nb		Nb
I. Podstawowe zadania prokuratury	1–3	3. Organy konstytucyjne czuwające nad przestrzeganiem praworządności	15
1. Uwagi ogólne	1	4. Ocena zadań prokuratury	16
2. Funkcje procesowe prokuratury	2	5. Stosowanie zasad konstytucyjnych i międzynarodowych	17
3. Funkcje pozaprosesowe prokuratury	3	6. Postulat odnośnie do zakresu zadań prokuratury	18
II. Zadania prokuratury w zakresie ścigania przestępstw	4–12	IV. Konstytucyjne usytuowanie prokuratury	19–24
1. Pojęcie ścigania przestępstw	4	1. Konstytucja PRL z 1952 r.	19
2. Prokuratura śledcza czy sądowa	5	2. Niezależność prokuratury	20
3. Funkcja ścigania i oskarżania	6	3. Zmiany konstytucyjnego uregulowania prokuratury	21
4. Pozycja prokuratora w postępowaniu przygotowawczym	7	4. Konstytucja RP z 1997 r.	22
5. Reforma z 27.9.2013 r.	8	5. Postulaty w zakresie usytuowania prokuratury w Konstytucji RP	23
6. Nowelizacja z 11.3.2016 r.	9	6. Potrzeba konstytucyjnego uregulowania prokuratury	24
7. Cele postępowania przygotowawczego	10		
8. Ograniczenie zasady bezpośredniości	11		
9. Umocnienie roli prokuratora	12		
III. Stanie na straży praworządności	13–18		
1. Pojęcie praworządności	13		
2. Strzeżenie praworządności	14		

I. Podstawowe zadania prokuratury

- 1 **1. Uwagi ogólne.** Zgodnie z treścią art. 2 PrProk podstawowym zadaniem prokuratury jest ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności. W obowiązującej obecnie PrProk dokonano istotnej zmiany zadań prokuratury. Po pierwsze odwrócono kolejność zadań, wskazując, że: „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności”. Zastąpiono pojęcie „czuwania nad ściganiem przestępstw” pojęciem „wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw”, co może oznaczać, że prokuratura stała się obecnie jednym z licznych organów ścigania, jedynie z większymi uprawnieniami związanymi z nadzorem nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez inne organy (por. art. 326 KPK i art. 151c § 1 i 2 ustawy z 10.9.1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.; A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, Prawo o prokuraturze. Komentarz, Lex/el. 2017, kom. do art. 2). Dodatkowo w PrProk zrezygnowano w wprowadzonej ustawą z 9.10.2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375 ze zm.) definicji prokuratury jako organu ochrony prawnej (szerzej na temat pojęcia „organy ochrony prawnej” zob. np. J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, Ustrój organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje, Warszawa 2008).
- 2 **2. Funkcje procesowe prokuratury.** W odniesieniu do tematyki zadań i funkcji, jakie realizować powinna prokuratura w demokratycznym państwie prawnym, można wyodrębnić dwa przeciwstawne ujęcia. Pierwsze, nawiązujące do rozwiązań obowiązujących w okresie międzywojennym, za podstawowe uznaje funkcje związane ze współdziałaniem prokuratury z sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości. W tym czasie prokuratura funkcjonowała jako specyficzny organ wymiaru sprawiedliwości, strukturalnie i organizacyjnie powiązany z sądownictwem. Podstawą działania prokuratury było prawo o ustroju sądów powszechnych (rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.2.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.), nie istniała bowiem odrębna ustawowa regulacja dotycząca samej prokuratury. Ten stan rzeczy wynikał z przyjęcia w pierwszym okresie funkcjonowania odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej modelu prokuratury sądowej. 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 strzeżenia praworządności (por. *P. Kardas*, Rola i miejsce prokuratury, s. 22). Zasadniczym zadaniem i funkcją prokuratury było publiczne oskarżanie w postępowaniu karnym oraz nadzór nad postępowaniem przygotowawczym.

3. **Funkcje pozaprocesowe prokuratury.** W ujęciu alternatywnym, prokuratura obok wymienionych wyżej funkcji, związanych z uczestnictwem w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, dysponuje także kompetencjami o charakterze ogólnego nadzoru i kontroli przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej czy też szeroko rozumianego strzeżenia praworządności (szerzej *P. Kardas*, Rola i miejsce prokuratury, s. 34–35). Należy odnotować pogląd, w którym postuluje się stanowczy rozdział funkcji procesowych prokuratora od innych funkcji pozaprocesowych, w tym także zadań rzecznika praworządności, które w dobie demokracji i rozbudowanego samorządu przypominać może relikwitu stalinizmu (tak *C. Kulesza*, Rola prokuratora w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego, Prok. i Pr. 2014, Nr 4, s. 31). Słusznie podnosi się argument, że obecny model prokuratury funkcjonuje w zasadzie od 1950 r. i jest oparty na nieakceptowalnych już założeniach aksjologicznych [*J. Skorupka*, Refleksje o przyszłej prokuraturze, w: *J. Giezek* (red.), Adwokatura wobec najnowszych zmian prawa sądowego, Warszawa 2008, s. 177–178].

II. Zadania prokuratury w zakresie ścigania przestępstw

1. **Pojęcie ścigania przestępstw.** Pojęcie „ściganie przestępstw” posiada w doktrynie szeroki zakres znaczeniowy [por. *R.A. Stefański*, w: *P. Hofmański, C. Kulesza* (red.), System Prawa Karnego Procesowego. Tom VI. Strony i uczestnicy postępowania karnego, Lex/el. 2016, Rozdział 2. Oskarżyciel publiczny] i obejmuje całokształt walki z przestępczością, tj. wykrywanie sprawy i jego ujęcie oraz zebranie i utrwalenie dowodów (przygotowanie oskarżenia), działania zmierzające do ukarania sprawcy (popieranie oskarżenia), a także wykonywanie wobec niego orzeczonej kary [por. *Z. Gostyński*, w: *S. Zabłocki* (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I, Warszawa 2003, s. 405; *P. Hofmański*, w: *P. Hofmański, S. Waltoś*, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2016, s. 182; *M. Mistygacz*, Role procesowe prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego – zagadnienia wybrane, w: *T. Gardocka* i in., Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty, Warszawa 2014, s. 95] albo pomija sferę wykonania kary (por. *M. Siewierski, J. Tylman, M. Olszewski*, Postępowanie karne w zarysie, Warszawa 1971, s. 11; *K. Sitkowska*, Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle porównawczym, Toruń 2012, s. 148). Wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw wynika wprost z treści art. 3 § 1 pkt 1 PrProk, który stanowi, że prokuratorzy prowadzą lub nadzorują postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych oraz sprawują funkcję oskarżyciela publicznego przed sądami. Prokurator pełni zatem rolę organu prowadzącego, nadzorującego i kontrolującego postępowanie przygotowawcze oraz realizuje funkcję publicznego oskarżenia w toku postępowania sądowego. Przy czym zadania w zakresie ścigania przestępstw może wykonywać jedynie prokurator, a nie prokuratura, która jest tylko strukturą organizacyjną grupującą prokuratorów (por. *A. Herzog*, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze, w: *A. Herzog*, Nowelizacja ustawy o prokuraturze, Lex/el. 2010, kom. do art. 2).

2. **Prokuratura śledcza czy sądowa.** Powstaje w tym miejscu pytanie, czy zasadniczą rolą prokuratury jest wpływ prokuratora na postępowanie przygotowawcze i silne związki z Policją oraz pozostałymi organami państwa powołanymi do ścigania przestępstw, czy też powiązanie tej instytucji z sądami. Mamy zatem do wyboru koncepcję „prokuratury śledczej” lub model „prokuratury sądowej”, funkcjonalnie i strukturalnie powiązanej z sądownictwem powszechnym, z zadaniami zakreślonymi w sposób zbliżony do tego, który funkcjonował w okresie międzywojennym. Przypisać jednak należy, że w praktyce prokuratorskiej, odcinek postępowania przygotowawczego obecnie zdecydowanie dominuje nad zadaniami związanymi z udziałem prokuratora, jako oskarżyciela, w postępowaniu przed sądami (por. *Z. Brodzisz*, Metodyka pracy prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem I instancji, Legalis 2019, Rozdział I. Prokuratura śledcza czy sądowa). Świadczy o powyższym chociażby zasadnicza rola postępowania przygo-

towawczego w procesie karnym oraz niewielka aktywność prokuratora w toku postępowania sądowego.

- 6 **3. Funkcja ścigania i oskarżania.** W tym kontekście pojawia się również zagadnienie łączności lub rozdzielnosci funkcji ścigania i funkcji oskarżania. Warto wskazać na postulat przekazania funkcji ścigania Policji oraz innym powołanym do tego organom państwa, przy wprowadzeniu modelu policyjnego postępowania przygotowawczego, z merytoryczną kontrolą sprawowaną przez prokuratora, wyposażonego w uprawnienia do wydawania Policji i pozostałym organom ścigania wiążących poleceń [tak *J. Skorupka*, Refleksje, w: *J. Giezek* (red.), *Adwokatura*, s. 178–179]. Efektywne pełnienie przez prokuratorów funkcji oskarżyciela publicznego wiąże się z koniecznością oddania postępowań przygotowawczych wykwalifikowanym, dobrze opłacanym i pracującym w godnych warunkach funkcjonariuszom Policji (por. *K. Kremens*, *W. Jasiński*, Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r., Wrocław 2013, s. 400). Przy takim podejściu, aktywność sądowa stanowiłaby zasadniczą część działalności prokuratury, gdzie funkcja ścigania miałaby subsydiarny charakter.
- 7 **4. Pozycja prokuratora w postępowaniu przygotowawczym.** Pozycja prokuratora bezpośrednio związana jest z regulacją procedury karnej, co z kolei wiąże się ze zmianą roli postępowania przygotowawczego. Analizując kolejne zmiany postępowania karnego, począwszy od KPK z 1928 r. (ustawa z 19.3.1928 r., t.j. Dz.U. z 1950 r. Nr 40, poz. 364 ze zm.) poprzez kolejne ustawy procesowe z 1969 r. (ustawa z 19.4.1969 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96 ze zm.) i 1997 r. (ustawa z 6.6.1997 r., t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.), można stwierdzić, że wpływ prokuratora na postępowanie przygotowawcze ulegał stopniowemu zwiększeniu, chociaż był różnie ujmowany. Jednocześnie należy dostrzec powolny, lecz konsekwentny proces polegający na stopniowym ograniczaniu kompetencji władczych prokuratury w stadium postępowania przygotowawczego, związany z przekazywaniem do właściwości sądów kolejnych uprawnień związanych z władczą ingerencją w sferę praw i wolności jednostki.
- 8 **5. Reforma z 27.9.2013 r.** Reforma (dokonana ustawą z 27.9.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 1247 ze zm.), która weszła w życie 1.7.2015 r., zmierzała w kierunku pełnej kontrydiktoryjności postępowania sądowego, z jednoczesnym zminimalizowaniem roli postępowania przygotowawczego [*S. Waltoś*, *P. Hofmański*, *Proces karny, Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 637; *P. Hofmański*, Czy konieczna jest redukcja postępowania przygotowawczego, *PS* 2014, Nr 9, s. 7–14; *tenże*, w: *T. Grzegorzczak* (red.), *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 r.* Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90 urodzin, Warszawa 2014, s. 59–70] i wywołała liczne kontrowersje (zob. m.in. *R. Kmiecik*, Rola i zadania prokuratora w znowelizowanej procedurze karnej, *Prok. i Pr.* 2015, Nr 1–2, s. 10 i n.; *B. Mik*, Wątpliwości za pięć dwunasta, *Rzeczpospolita z 17 grudnia 2014 r.*, Nr 292, s. I 4, 5; *J. Skala*, Totalna reforma kodeksu postępowania karnego, *Rzeczpospolita z 2 lipca 2013 r.*, Nr 152, s. C7; *P. Kardas*, Funkcja obrony na gruncie znowelizowanego kodeksu postępowania karnego, *Prawo Europejskie w Praktyce* 2014, Nr 1, s. 18; *A. Seremet*, Prokuratura a kontrydiktoryjny model postępowania sądowego. Wyzwania i możliwe zagrożenia, *Prok. i Pr.* 2015, Nr 1–2, s. 175). Oceniając tę zmianę, można stwierdzić, że znowelizowany model postępowania karnego zakładał skoncentrowanie prokuratora na etapie sądowym procesu, gdzie przeprowadzano postępowanie dowodowe, przy zachowaniu jego istotnej roli w postępowaniu przygotowawczym (por. *C. Kulesza*, *Rola prokuratora*, s. 29).
- 9 **6. Nowelizacja z 11.3.2016 r.** Nowelizacja KPK (dokonana ustawą z 11.3.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 437 ze zm.), która w zasadniczej części weszła w życie 15.4.2016 r., stanowi co do zasady powrót do rozwiązań obowiązujących przed dniem 1.7.2015 r. Powyższa zmiana przywraca aktywniejszą rolę sądu w toku procesu, zmierzającą „do zapewnienia w maksymalnym stopniu zgodności ustaleń faktycznych w perspektywie zasady prawdy materialnej, jak również zwiększającą efektywność ścigania. Proponowana reforma zakłada powrót do modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej, w którym kontrydiktoryjność stanowi jedną z zasad procesu, ułatwiającą

dotarcie do prawdy” (por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy Nr 207). Z przywróceniem modelu rozprawy głównej, obowiązującego do 30.6.2015 r., połączono restytucję kształtu postępowania przygotowawczego, w związku z czym wzrosło znaczenie i zakres tego stadium procesu, jak również rola prokuratora (A. Kiełtyka, Śledztwo i dochodzenie po noweli do Kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r., *Ius et Administratio* 2016, Nr 3, s. 138). Skutkiem wskazanej nowelizacji jest przywrócenie zasady gromadzenia materiału dowodowego w pełnym zakresie na etapie postępowania przygotowawczego, tak aby umożliwić sądowi rozpoznanie sprawy bez potrzeby poszukiwania dowodów, zwłaszcza gdyby powodowało to znaczne trudności (por. art. 396a KPK).

7. Cele postępowania przygotowawczego. W aktualnym stanie prawnym, postępowanie przygotowawcze stało się faktycznie centralnym etapem postępowania karnego, gdyż to materiał dowodowy zgromadzony w toku tego postępowania stanowi podstawę ustalania odpowiedzialności karnej oskarżonych [por. Z. Brodzisz, w: J. Skorupka (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Legalis 2020, kom. do art. 297, teza 12]. Celem postępowania przygotowawczego jest obecnie „zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu” [szerzej R.A. Stefański, w: P. Hofmański, C. Kulesza (red.), System Prawa Karnego Procesowego. Tom VI, Rozdział II. Oskarżyciel publiczny], inaczej niż w okresie po 1.7.2015 r., gdy materiał dowodowy miał służyć prokuratorowi do podjęcia decyzji o ściganiu karnym lub jego zaniechaniu oraz w rozmiarze umożliwiających sformułowanie wniosku o dopuszczenie tych dowodów i przeprowadzenie ich przed sądem. **10**

8. Ograniczenie zasady bezpośredniości. W dniu 5.10.2019 r. wszedł w życie przepis art. 350a KPK (dodany przez art. 1 pkt 52 ustawy z 19.7.2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 1694 ze zm.), który odnosi się do ograniczenia zasady bezpośredniości przed sądem. Zgodnie z tym przepisem, poza prokuratorem, także przewodniczący składu może zaniechać wezwania na rozprawę świadków przebywających za granicą lub mających stwierdzić okoliczności, które nie są tak doniosłe, aby konieczne było bezpośrednio przesłuchanie świadków na rozprawie, w szczególności takie, którym oskarżony w wyjaśnieniach swych nie zaprzeczył. Przewodniczący składu, niezależnie od wcześniejszego wniosku prokuratora, może z urzędu ograniczyć zakres postępowania dowodowego podczas rozprawy. Rozwiązanie to ma w założeniu prowadzić do zredukowania liczby świadków bezpośrednio przesłuchiwanym na rozprawie, bez jednoczesnego wywoływania szkód w zakresie ochrony gwarancji procesowych stron i prawidłowości ustaleń stanu faktycznego. Możliwość wydania orzeczenia na podstawie dowodów przeprowadzonych w toku postępowania przygotowawczego, z ograniczeniem zasady bezpośredniości przed sądem, wymusza również konieczność stosowania przez sąd merytorycznej kontroli nad zakresem i przebiegiem postępowania przygotowawczego (por. art. 344a i 396a KPK), z zachowaniem gwarancji procesowych stron. **11**

9. Umocnienie roli prokuratora. Kolejne zmiany prawa karnego procesowego doprowadziły do umocnienia roli prokuratora, co dotyczy chociażby jego uprawnień w zakresie uzyskania wniosku o ściganie (art. 12 § 1a KPK), decydowania o wyłączeniu jawności rozprawy (art. 360 § 2 KPK), czy też możliwości złożenia sprzeciwu od postanowienia sądu o zastosowaniu tzw. warunkowego tymczasowego aresztowania (art. 257 § 3 KPK). Powyższe rozwiązania, które dotyczą także etapu jurysdykcyjnego i ograniczają uprawnienia sądu, z punktu widzenia prawa do rzetelnego postępowania przed niezależnym, niezawisłym sądem, zgodnie z treścią art. 45 Konstytucji RP, budzą uzasadnione wątpliwości [por. np. A. Lach, Czy reformować wnioskowy tryb ścigania przestępstw?, w: J. Kasiński, A. Matolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki (red.), *Artes servituri vitae, sapientia imperat. Proces karny sensu largo: rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzczaka z okazji 70 urodzin*, Warszawa 2019, s. 335; D. Świecki, w: D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2020, kom. do art. 360; G. Krysztofiuk, w: D. Drajewicz (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Legalis 2020, kom. do art. 257; K. Gajowniczek-Pruszyńska, w: K. Gajowniczek-Pruszyńska, P. Karlik, Kodeks postępowania karnego. Komentarz do ustawy z 19.7.2019 r., Legalis 2020, kom. do art. 257]. **12**

III. Stanie na straży praworządności

- 13 1. Pojęcie praworządności.** Zgodnie z tradycyjnym ujęciem „praworządność” oznacza „przestrzeganie prawa przez organy państwa” (*W. Gromski*, w: *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005, s. 432). Strzeżenie praworządności jest zadaniem, które wynika wprost z dyrektyw Konstytucji RP, w myśl których: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2), a „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7). Uregulowania konstytucyjne oznaczają, że każda aktywność organu państwowego powinna być oparta na odpowiednich przepisach, państwo nie może działać bez prawnego upoważnienia, zaś wszystkie organy państwowe mają obowiązek przestrzegania prawa.
- 14 2. Strzeżenie praworządności.** W doktrynie wskazuje się, że do zakresu funkcjonowania prokuratury należy właściwie tylko jedno ogólne zadanie, a mianowicie strzeżenie praworządności. Praworządność rozumiana jako zobowiązanie organów władzy państwowej do przestrzegania prawa i działania na podstawie przepisów prawa ma na celu zapewnienie obywatelom nienaruszalności ich praw przyznanych przez ustawy i ochronę przed arbitralnością władzy. Przy tak szerokim pojęciu strzeżenia praworządności, obejmuje ono wszystkie zadania prokuratury, a zatem także ujawnianie przestępstw i ściganie ich sprawców poprzez stosowanie odpowiednich norm i procedur karnych i zapewnienie w ten sposób poszanowania praw obywateli (tak: *A. Kiełtyka*, *W. Kotowski*, *A. Ważny*, *Prawo o prokuraturze*, kom. do art. 2; *M. Mitera*, *M. Rojewski*, *E. Rojowska*, *Ustawa o prokuraturze*, *Legalis* 2011, kom. do art. 2). Można zatem przyjąć, że także ściganie przestępstw stanowi w istocie jedną z form walki o praworządność. Wszystkie czynności i funkcje, do jakich powołana jest prokuratura, stanowią formy realizacji tego zadania, albowiem wszystkie one zmierzają jedynie do utrwalenia i pogłębienia praworządności (por. *A. Kiełtyka*, *W. Kotowski*, *A. Ważny*, *Prawo o prokuraturze*, kom. do art. 2).
- 15 3. Organy konstytucyjne czuwające nad przestrzeganiem praworządności.** W Konstytucji RP powołane są organy, które czuwają nad przestrzeganiem praworządności przez inne podmioty. Są to w szczególności Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny. Instytucje te nadzorują działania organów państwa i ingerują w sytuacji naruszenia przepisów prawa. Praworządność uznaje się za podstawę każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Gwarantuje ona, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów [por. *P. Bogdanowicz*, *Pojęcie i treść praworządności w prawie Unii Europejskiej*, w: *A. Zawidzka-Lojek* (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE*. Ramy prawno-polityczne, Warszawa 2018, s. 1].
- 16 4. Ocena zadań prokuratury.** W mojej ocenie nie ma potrzeby nakładania na prokuraturę, jako odrębnego zadania, strzeżenia praworządności, skoro wynika ono wprost z Konstytucji RP i dotyczy także innych organów państwa. Trudno w tym kontekście wyjaśnić zasadność rozdzielenia przez ustawodawcę zadań prokuratury na zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz strzeżenia praworządności. Można to odczytywać w ten sposób, że prokuratura co do istoty zajmuje się strzeżeniem praworządności, ale niekoniecznie musi przestrzegać tej zasady, gdy ściga przestępcę (por. *L. Mazowiecka*, *Prokuratura w Polsce*, *Lex/el.* 2015, *Rozdział 8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i prokuratura*). Tymczasem przestrzeganie praworządności musi być realizowane w każdym działaniu prokuratury, czyli także przy ściganiu przestępstw.
- 17 5. Stosowanie zasad konstytucyjnych i międzynarodowych.** Niezależnie od tego, jak zostaną zakreślone zadania prokuratury, a więc jako ograniczające się do systemu wymiaru sprawiedliwości karnej, bądź też wykraczające poza tę sferę, ważne jest, aby za punkt wyjścia zawsze przyjąć poszanowanie i przestrzeganie praw człowieka oraz zasadę praworządności. Prokurator powinien zatem przestrzegać i stosować w codziennej praktyce podstawowe zasady konstytucyjne, które wyrażone są także w EKPC (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2, *Dz.U.* z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), orzecznictwie ETPCz, jak również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (*Dz.Urz. UE C* z 2007 r. Nr 303, s. 1;

Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1570). Bez prawidłowej organizacji i efektywnego funkcjonowania prokuratury nie można mówić o istnieniu państwa prawa (tak *M. Szeroczyńska*, Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego, CPKiNP 2017, Nr 2, s. 109).

6. Postulat odnośnie do zakresu zadań prokuratury. Współczesne „państwo prawne” nie może funkcjonować bez sprawnej prokuratury, związanej bardziej z sądownictwem niż z administracją państwową i tym samym mniej podatnej na oddziaływanie czynników politycznych i administracyjnych (rządowych) [tak *R. Kmieciak*, Prokurator w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne), Prokurator 2000, Nr 1, s. 11]. Dlatego celowe wydaje się wyraźne powiązanie zadań prokuratury ze sferą wymiaru sprawiedliwości, albowiem obecne rozwiązania nie są w pełni klarowne i posiadają hybrydalny charakter (tak *P. Kardas*, Rola i miejsce prokuratury, s. 36). Należałoby także rozważyć, czy prokurator powinien dysponować tak szerokimi uprawnieniami pozakarnymi jak obecnie (szerzej *L. Mazowiecka*, Prokuratura w Polsce, Zakończenie). Kompetencje prokuratora do wytaczania powództw, składania wniosków i udziału w innych postępowaniach sądowych niż karne, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli, które wynikają z treści art. 3 § 1 pkt 2 PrProk, dają dużą władzę dyskrecjonalną prokuratorom, co przy braku sądowej kontroli, może budzić wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP (por. *M. Mrowicki*, Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym. Głosa aprobująca do wyroku ETPC z dnia 31 października 2017 r., Lex/el. 2018, teza 5). Jednocześnie należy zauważyć, że stawiane przed prokuratorem wszechstronne oczekiwania i wymagania mogą okazać się w praktyce trudne do zrealizowania.

IV. Konstytucyjne usytuowanie prokuratury

1. Konstytucja PRL z 1952 r. Konstytucyjne uregulowania dotyczące prokuratury pojawiły się do tej pory jedynie w Konstytucji PRL z 1952 r. (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.7.1952 r., Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.). Sytuowały one prokuraturę w rozdziale 6 zatytułowanym „Sąd i Prokuratura”. Powyższe nie oznacza jednak, że rozwiązanie to oznaczało zwrot w kierunku przyjmowanym w dwudziestoleciu międzywojennym, gdzie można stwierdzić powiązanie prokuratury z sądami. Z analizy treści art. 54 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. wynika, że Prokurator Generalny strzegł praworządności ludowej, czuwał nad ochroną własności społecznej oraz zabezpieczał poszanowanie praw obywateli. Przy czym, zgodnie z treścią art. 54 ust. 2 Konstytucji z 1952 r., Prokurator Generalny czuwał w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustroj, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ściganie przestępstw było zatem jednym ze sposobów realizacji podstawowych zadań nakładanych na prokuraturę przez ustawę zasadniczą. Przepis art. 55 ust. 1 i 3 Konstytucji z 1952 r. wskazywał zaś, że Prokurator Generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa, jak również zdawał jej sprawę z działalności prokuratury. Podstawową cechą prokuratury było więc sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa przez wszystkich obywateli i przez cały aparat państwowy, z wyłączeniem jedynie naczelnych organów władzy (por. *L. Mazowiecka*, Prokuratura w Polsce, Rozdział 4. Prokuratura w latach 1950–1956, 4.1. Leninowski model prokuratury).

2. Niezależność prokuratury. Drugą charakterystyczną cechą była pełna niezależność prokuratury od wszystkich organów, instytucji, urzędów i innych podmiotów (por. *J. Smoleński*, Rodowód leninowskiej koncepcji prokuratury i jej ustawowa realizacja, Problemy Praworządności 1970, Nr 7–8, s. 22). Prokurator Generalny był zatem niezależnym od Ministerstwa Sprawiedliwości organem państwa, niezwiązanym także z sądami. Uznać należy, że prokuratura nie była wówczas zaliczana ani do naczelnych organów administracji państwowej, czyli do odpowiedników władzy wykonawczej w przypadku przyjęcia zasady trójpodziału władzy, ani do wymiaru sprawiedliwości (por. *P. Kardas*, Rola i miejsce prokuratury, s. 30). Dodatkowo Konstytucja z 1952 r. wprost wskazywała w art. 46 ust. 1, że: „wymiar sprawiedliwości w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej sprawują: SN, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne”, gdzie nie była ujęta prokuratura.

3. Zmiany konstytucyjnego uregulowania prokuratury. Dopiero zmiany ustrojowe wprowadzone na mocy ustawy z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

(Dz.U. Nr 75, poz. 444) skutkowały istotną modyfikacją w zakresie regulacji dotyczącej prokuratury. Zmieniony wówczas przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowił, że: „Prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw”. W art. 64 ust. 2 Konstytucji z 1989 r. stwierdzono, że: „Prokuratura podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje funkcje prokuratora Generalnego”. Zarówno cytowana wyżej ustawa z 29.12.1989 r., jak i tzw. „Mała Konstytucja” z 1992 r. (Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), wprowadzały istotne modyfikacje, jeżeli chodzi o miejsce prokuratury w systemie organów państwa. Niewątpliwie doszło do powiązania prokuratury z władzą wykonawczą, przy jednoczesnym pozostawieniu szczególnych kompetencji prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Warto zauważyć częściowo zasadną krytykę powyższego rozwiązania, które wskazuje, że prokuratura znajduje się w strukturze władzy wykonawczej, mając jednocześnie za zadanie kontrolowanie tej władzy [szerzej *J. Skorupka*, *Refleksje*, w: *J. Giezek* (red.), *Adwokatura*, s. 178].

22 4. **Konstytucja RP z 1997 r.** Obecnie obowiązująca Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) nie zawiera postanowień odnoszących się wprost do ustrojowej pozycji prokuratury, wymieniając jedynie Prokuratora Generalnego jako podmiot, któremu przysługują określone kompetencje procesowe. Taki zapis zawiera art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, wskazujący Prokuratora Generalnego jako podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego, co nie przesądza o jego usytuowaniu wobec innych organów państwa (por. *R.A. Stefański*, *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, *Lex/el.* 2017, *Rozdział I. Prokuratura w systemie organów państwowych*, I. Prokuratura jako organ państwowy). Brak uregulowań konstytucyjnych dotyczących prokuratury umożliwia dość dowolne kształtowanie jej zadań.

23 5. **Postulaty w zakresie usytuowania prokuratury w Konstytucji RP.** Na poziomie ustrojowego i konstytucyjnego usytuowania prokuratury mamy do czynienia z 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 [tak m.in. *J. Skorupka*, *Refleksje*, w: *J. Giezek* (red.), *Adwokatura*, s. 178]. Dodatkowo prezentowany jest wariant lokujący prokuraturę jako instytucję podległą parlamentowi (por. *P. Kardas*, *Rola i miejsce prokuratury*, s. 13). Co do zasady, można sytuować prokuraturę w sposób odpowiadający tzw. wariantowi klasycznemu, dla którego charakterystyczne jest podporządkowanie jej Ministrowi Sprawiedliwości i zaliczenie tej instytucji do organów władzy wykonawczej (szerzej *S. Waltoś*, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, *PiP* 2002, Nr 4). Jako przeciwny pogląd prezentowany jest model prokuratury o względnej czy też ograniczonej niezależności, z samodzielną rolą Prokuratora Generalnego (por. *P. Kardas*, *Rola i miejsce prokuratury*, s. 14). Trudno obecnie mówić o wypracowaniu jednolitego lub klarownego stanowiska. Jeśli uznamy, że prokuratura nie jest instytucjonalnie powiązana z sądami i jest instytucją niezależną i odrębną, może to stanowić argument za zasadnością ulokowania ewentualnej regulacji konstytucyjnej w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Powyższe umożliwi realizację przez prokuraturę funkcji pozaprocesowych. Jeśli przyjmiemy, że prokuratura powinna być ulokowana przy sądach, jako organ wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak w okresie międzywojennym, wówczas ewentualne regulacje dotyczące prokuratury powinny zostać umieszczone w rozdziale VIII Konstytucji RP „Sądy i Trybunały”.

24 6. **Potrzeba konstytucyjnego uregulowania prokuratury.** Specyfika prokuratury, która z trudem wpisuje się w wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP zasadę podziału i równowagi władz, nie wyklucza możliwości i potrzeby poszukiwania rozwiązania prowadzącego do zamieszczenia w Konstytucji RP zapisów dotyczących tej instytucji (szerzej *P. Kardas*, *Rola i miejsce prokuratury*, s. 33–34). Podkreślić należy, że o ustrojowym statusie prokuratury i jej miejscu w ewentualnych regulacjach dotyczących tej instytucji w ustawie zasadniczej w istotnym zakresie decydują kwestie relacji prokuratury z organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz jej zadań i funkcji. Za zasadne trzeba uznać postulaty unormowania kwestii

prokuratury w Konstytucji RP [por. *S. Iwanicki*, Prokuratura w nowej konstytucji, Prok. i Pr. 1995, Nr 2, s. 7–11; *J. Gurgul*, Model prokuratury – ustrój i organizacja, Prok. i Pr. 1996, Nr 9, s. 75; *S. Waltoś*, Prokuratura, s. 13; *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; *S. Jaworski*, Rozważania na temat modelu prokuratury, Prok. i Pr. 2005, Nr 5, s. 15 i 23; *S. Jaworski*, Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny czy już definitywnie zamknięty, w: *T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz* (red.), Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999, s. 95 i n.; *B. Kurzępa*, O nowy kształt prokuratury, Prokurator 2000, Nr 1, s. 52; *Z. Brodzisz*, Ustrój polskiej Prokuratury a zasada niezależności prokuratorskiej, Prokurator 2011, Nr 2, s. 24; *R. Tłuczewicz*, Rola Prokuratora Generalnego w strukturze wymiaru sprawiedliwości i jego nowe uprawnienia, Prokurator 2011, Nr 2, s. 14; *K. Gorazdowski*, Kilka słów o pracy i reformie prokuratury, Prokurator 2003, Nr 3–4, s. 3]. Powyższe pozwoli na podwyższenie standardów wynikających z demokratycznego państwa prawnego [por. *J. Oniszczyk*, w: *J. Osiński* (red.), Administracja publiczna na progu XXI wieku wyzwania i oczekiwania, Warszawa 2011, s. 97]. Powiązanie funkcjonalne prokuratury i sądownictwa, przy zachowaniu niezależności od władzy wykonawczej, jest niezbędnym warunkiem sprawnego działania prokuratury w zakresie powierzonych jej zadań (por. *R. Kmiecik*, Prokurator, s. 18).

Art. 3. [Szczegółowy zakres obowiązków]

§ 1. Obowiązki określone w art. 2 Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują przez:

- 1) prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
- 2) wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli;
- 3) podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę;
- 4) sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności;
- 5) prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086), w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
- 6) gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innego państwa, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską;
- 7) zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji;
- 8) koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe;
- 9) współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa;
- 10) współpracę z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- 11) współpracę i udział w działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską;
- 12) opiniowanie projektów aktów normatywnych;
- 13) współpracę z organizacjami zrzeszającymi prokuratorów lub pracowników prokuratury, w tym współfinansowanie wspólnych projektów badawczych lub szkoleniowych;

[Przejdź do księgarni →](#)