

ROZDZIAŁ XI. PROKURATURA

1. Zagadnienia wstępne

Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera przepisów dotyczących prokuratury. Ustrojodawca zdecydował o jej dekonstytucjonalizacji. Nie jest to rozwiązanie nowe, także w okresie międzywojennym we wszystkich aktach konstytucyjnych pominięto całkowicie problematykę ustroju i zadań prokuratury. Jako instytucja państwowa pojawiła się ona dopiero w 1928 r. i była ściśle związana z sądownictwem (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. RP z 1928 r., Nr 12, poz. 93).

Konstytucja PRL z 1952 r. i oparte na niej ustawodawstwo zgodnie z wzorem przejętym ze Związku Radzieckiego przewidywała wyodrębniony z resortu sprawiedliwości osobny, scentralizowany pion organów prokuratury. Prokurator Generalny PRL miał strzec praworządności ludowej, czuwać nad ochroną własności społecznej i zabezpieczać poszanowanie praw obywateli, a w szczególności czuwać nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL (art. 64 Konstytucji PRL). Prokuratora Generalnego powoływała i odwoływała Rada Państwa, jemu zaś podlegały wszystkie inne organy prokuratury. Były one niezależne w sprawowaniu swych funkcji, ale tylko od organów terenowych (art. 65 i 66). W rzeczywistości tak jak cały aparat państwowy prokuratura w okresie PRL była mocno upolityczniona i realizowała zadania stawiane przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą.

W grudniu 1989 r. dokonując fundamentalnych zmian konstytucyjnych Sejm X kadencji, między innymi, na nowo określił zadania prokuratury, potwierdziła je *Mała Konstytucja* z 17 października 1992 r.

Większość projektów konstytucji zgłoszonych komisji konstytucyjnej nie przewidywało przepisów dotyczących prokuratury (do wyjątków należały projekty zwane projektami Prezydenta Wałęsy, SLD i NSZZ „Solidarność”). Ostatecznie komisja w jednolitym projekcie konstytucji również nie zaproponowała takich regulacji.

2. Organizacja prokuratury

Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (zob. art. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 z późn. zm. – dalej up).

Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Generalnej, prokurator apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. **Prokuratorami wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są** prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowych prokurator okręgowych i wojskowych prokurator garnizonowych, a **prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**, prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej oraz prokuratorzy oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu tego instytutu, prokuratorzy Biura Lustracyjnego oraz prokuratorzy oddziałowych biur lustracyjnych (art. 6 up).

Prokuratura Generalna zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego, w szczególności w zakresie jego zadań w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy. Do podstawowych zadań Prokuratury Generalnej należy również zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach apelacyjnych i koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur apela-

cyjnych oraz wykonywanie czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą (art. 17 ust. 2 up).

Prokuraturą Generalną kieruje Prokurator Generalny, który jest prokuratorem przełożonym wszystkich prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 17 ust. 3 up). Powołuje go Prezydent spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury (art. 10a). Każda z nich zgłasza po jednym kandydacie. Na stanowisko Prokuratora Generalnego może być powołana osoba będąca prokuratorem w stanie czynnym powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o co najmniej dziesięcioletnim stażu na stanowisku prokuratora, sędzią Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, sędzią sądu powszechnego lub sędzią sądu wojskowego w stanie czynnym, o co najmniej dziesięcioletnim stażu sędziowskim w sprawach karnych.

Kadencja Prokuratora Generalnego trwa sześć lat i nie może być powtórzona. Po jej zakończeniu może on, niezależnie od wieku, przejść w stan spoczynku.

Prokurator Generalny nie może łączyć ze swoją funkcją jakiegolwiek innej, ani innego zatrudnienia z wyjątkiem stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, ani wykonywać innych zajęć zarobkowych. Nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 10b up).

Prokurator Generalny korzysta z immunitetu (art. 10c), a kadencja jego wygasa w razie śmierci lub odwołania (art. 10d).

Przed upływem kadencji Prezydent odwołuje Prokuratora Generalnego, jeżeli:

- 1) zrzekł się stanowiska,

- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków Prokuratora Generalnego na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 4) został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną (z wyjątkiem kary upomnienia).

Prokurator Generalny co najmniej raz w roku nie później niż do końca pierwszego kwartału przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury (art. 10e). Swoje stanowisko do tego sprawozdania zobowiązany jest przedstawić Minister Sprawiedliwości.

Prezes Rady Ministrów sprawozdanie Prokuratora Generalnego może przyjąć albo odrzucić. W przypadku odrzucenia sprawozdania Premier może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji. Tak samo może postąpić w przypadku, gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu (art. 10f). W obu przypadkach Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego uchwałą podjętą większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury powołuje Prokurator Generalny na wniosek Krajowej Rady Prokuratury (art. 11 ust. 1 up).

Pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje, spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej i odwołuje z tych stanowisk Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego.

Zastępcami Prokuratora Generalnego są Naczelnny Prokurator Wojskowy i Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu powoływani odpowiednio spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Liczbę pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego

określa Minister Sprawiedliwości, na wniosek Prokuratora Generalnego, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań Prokuratora Generalnego (art. 12).

Prokuratorem w Polsce może być ten, kto (art. 14 ust. 1 up):

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora,
- 5) ukończył 26 lat,
- 6) złożył egzamin prokuratorski lub sędziowski,
- 7) pracował w charakterze asesora prokuratorskiego lub sądowego co najmniej rok albo odbył w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okres służby przewidziany w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Dwa ostatnie wymagania nie dotyczą (art. 14 ust. 3 up):

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych,
- 2) sędziów,
- 3) adwokatów, radców prawnych oraz radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, którzy wykonywali ten zawód lub zajmowali takie stanowisko co najmniej trzy lata.

Notariusz natomiast może zostać prokuratorem nie pracując wcześniej jako asesor prokuratorski (art. 14 ust. 4 up).

W okresie zajmowania stanowiska **prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej** (art. 44 ust. 3 up). Nie może także podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nie przekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia

nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. **Generalnie nie wolno mu wykonywać żadnych zajęć, które przeszkadzałyby w pełnieniu przez niego obowiązków prokuratora** (art. 49 up).

Prokurator korzysta z immunitetu, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego ani zatrzymany bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wolno w stosunku do niego przedsięwziąć tylko czynności nie cierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego (art. 54 up).

Przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach prokurator jest niezależny, ale jednocześnie jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, takie które nie dotyczą treści czynności procesowej (art. 8 up).

Prokurator bezpośrednio przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchycienie decyzji wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy (art. 8a up.)

Zgodnie z art. 8b ustawy każdy prokurator przełożony może powierzyć podległym prokuratorom wykonanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określone czynności do jego właściwości (**zasada substytucji**), oraz przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (**zasada dewolucji**).

W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury mogą być zatrudnieni asystenci prokuratorów. Mogą oni w zastępstwie prokuratora i na podstawie pisemnego upoważnienia wykonywać określone w ustawie czynności (art. 100a up).

Na stanowisku asystenta prokuratora może być zatrudniony ten, kto (art. 100a ust. 5 up): jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył wyższe studia w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, ukończył 24 lata, ukończył aplikację prokuratororską lub aplikację ogólną w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

W 2010 roku w wyniku nowelizacji ustawy o prokuraturze utworzono Krajową Radę Prokuratury. Składa się ona z 25 członków (art. 23 up). Są wśród nich: Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, przedstawiciel Prezydenta, czterech posłów, dwóch senatorów, prokurator wybrany przez zebranie prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokurator wybrany przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, trzech prokuratorów wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz jedenastu prokuratorów, wybranych przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych.

Kadencja Rady trwa 4 lata, a do jej zadań należy między innymi (art. 24 up):

- stanie na straży niezależności prokuratorów,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących prokuratury,
- wybór kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego,
- występowanie z wnioskiem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego w wypadku gdy stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- wyrażanie opinii w przedmiocie wniosku Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji w wypadkach pokreślonych w ustawie,
- występowanie do sądu dyscyplinarnego o pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- rozpatrywanie i ocenianie kandydatur do pełnienia stanowisk prokuratorskich oraz przedstawianie Prokuratorowi Generalnemu wniosków o powołanie prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W prokuraturze apelacyjnej działa **zgromadzenie prokuratorów**, które składa się z prokuratorów prokuratury apelacyjnej oraz delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych działających na obszarze właściwości prokuratury apelacyjnej. Delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych, w liczbie równej liczbie prokuratorów prokuratury apelacyjnej, wybierają na okres dwóch lat, po połowie, zebrania prokuratorów prokuratur okręgowych i zebrania prokuratorów prokuratur rejonowych (art. 19 up).

Do kompetencji zgromadzeń prokuratorów należy między innymi (art. 20 up):

- ustalanie liczby i wybieranie dwóch trzecich liczby członków kolegium prokuratury apelacyjnej,
- wybieranie przedstawiciela do Krajowej Rady Prokuratury,
- wyrażanie opinii o kandydatach na prokuratora apelacyjnego, prokuratorów okręgowych i rejonowych.

Kolegium prokuratury apelacyjnej składa się z czterech do dziesięciu członków wybieranych w dwóch trzecich przez zgromadzenie prokuratorów, a w jednej trzeciej powołanych przez prokuratora apelacyjnego (art. 21 up).

Kolegium prokuratury okręgowej składa się z sześciu członków, z których czterech jest wybieranych przez zebranie prokuratorów prokuratury okręgowej i delegatów prokuratur rejonowych oraz z prokuratora okręgowego i powołanego przez niego prokuratora (art. 22a up).

Kadencje kolegiów trwają dwa lata. Do ich kompetencji należy między innymi (art. 22 i art. 22b up):

- rozpatrywanie wniosków wynikających z wizytacji i lustracji prokuratur,
- wyrażanie opinii o kandydatach na prokuratorów,
- wyrażanie opinii w przedmiocie odwoływania prokuratorów.

3. Zadania prokuratury

Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2 up). Wykonując te za-

dania Prokurator Generalny i podlegli mu **prokuratorzy między innymi prowadzą lub nadzorują postępowania przygotowawcze w sprawach karnych oraz sprawują funkcję oskarżyciela publicznego przed sądem** (art. 3 up). W toku postępowania przygotowawczego prokuratorzy mogą stosować, w wypadkach określonych w ustawach, środki zapobiegawcze wobec podejrzanych (art. 25 ust. 2 up). Prokurator jest oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami.

Inne działania służące wykonywaniu zadań przez prokuratorów to np. (art. 3 up):

- wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli,
- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym oraz w innych postępowaniach,
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności,
- zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji,
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe,
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa,
- nadzór nad zgodnością z prawem inicjowania i przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy ścigania w zakresie przewidzianym w ustawach regulujących organizację i przedmiot działania tych organów,

- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych,
- podejmowanie innych czynności określonych w ustawach.

Bez wątplenia można stwierdzić, iż od sprawnego działania prokuratury, w dużej mierze, zależy skuteczność wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej.

Literatura

1. Banaszak B., *Prokuratura*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
2. Gaberle A., *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8.
3. Goławski A., Żmigrodzki M., *Prokuratura*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
4. Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
5. Jaworski S. J., *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny, czy już definitywnie zamknięty?* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
6. Jaworski S., *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5.
7. Kmiecik R., *Prokuratura w konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12/1.
8. Kozicka B., *Prokuratura w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Prokurator” 2002, nr 1.
9. Mitera M., Rojewski M., Rojowska E., *Ustawa o prokuraturze: komentarz*, Warszawa 2011.
10. Sierpowska I., *Prokurator jako organ kontroli i ochrony prawa*, [w:] „Kontrola Państwowa” 2004, nr 5.
11. Sitkowska K., *Pozycja ustrojowa i karnoprosesowa prokuratury w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Toruń 2012.
12. Suchocka H., Kański L., *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.

13. Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
14. Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.
15. Zięba-Załucka H., *Prokuratura w konstytucjach wybranych państw europejskich a dekonstytucjonalizacja polskiej prokuratury*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
16. Zięba-Załucka H., Kijowski M., *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe Prokuratury RP*, Rzeszów 2005.