

NA STRAŻY PRAWA NOWY MODEL PROKURATURY

Michał Gabriel-Węglowski
Magdalena Malinowska-Wójcicka



Wolters Kluwer

NA STRAŻY PRAWA

NOWY MODEL PROKURATURY

Michał Gabriel-Węglowski
Magdalena Malinowska-Wójcicka



SERIA **MONOGRAFIE**

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Wiliński

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

VioletDesign

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-412-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
----------------------------	----------

Wstęp	9
--------------------	----------

Rozdział I

Głosy z przeszłości – krótki rys historyczny	19
---	-----------

- | | |
|---|----|
| 1. Poglądy w debacie publicznej | 19 |
| 2. Prokuratura w orzecznictwie trybunałów | 35 |

Rozdział II

Założenia i cele strategiczne nowego modelu Prokuratury RP	41
---	-----------

Rozdział III

Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej	57
--	-----------

- | | |
|---|-----|
| 1. Projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej
Polskiej | 57 |
| 2. Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury
Rzeczypospolitej Polskiej | 243 |
| 3. Szczegółowy spis treści projektu ustawy – Prawo o ustroju
Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej | 291 |

Rozdział IV

Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej	303
--	------------

- | | |
|--|-----|
| 1. Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo
o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej | 303 |
|--|-----|

2. Uzasadnienie do projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej	370
I. Zmiany w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym oraz w niektórych innych ustawach	371
II. Dostosowanie innych ustaw	380
III. Wdrożenie nowego modelu Prokuratury	382
IV. Przepisy końcowe	386
Bibliografia	387
Autorzy	391

WYKAZ SKRÓTÓW

k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2022 r. poz. 859 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)

WSTĘP

Autorzy oddają do rąk Czytelników pozycję nietypową. Rzadko zdarza się, by w naukowym obiegu wydawniczym pojawiał się projekt ustawy oraz założenia, na których go oparto. Uznaliśmy jednak, iż warto taką próbę podjąć. Nagminnie bowiem od lat w polskim prawodawstwie – również w obszarach o wielkiej doniosłości – pojawiają się projekty aktów prawnych szerzej niekonsultowane, niepoddawane dyskusji społecznej, zwłaszcza najbardziej zainteresowanych. Następnie zaś są uchwalane przez parlament, w którym specjalistów w konkretnych dziedzinach życia czy określonych branżach jest niewielu lub wręcz ich brak. Nie ma żadnej gwarancji, zwłaszcza w krótkiej perspektywie, że przedstawione w niniejszej książce przepisy kiedykolwiek wejdą w życie w takiej lub w przybliżonej formie. Zawierają one jednak pewną, jak się wydaje spójną wizję funkcjonowania jednej z najważniejszych instytucji mających wpływ na właściwe działanie organizmu państwowego, jaką jest Prokuratura. Z tego powodu warto ją przedstawić większemu gronu osób zainteresowanych tą tematyką, z możliwością jej wykorzystania w szerszym lub węższym zakresie. **Ideą naszą jest, aby składowa propozycja miała charakter apolityczny, propaństwowy.** Taki, jaka powinna być w swym istnieniu i przede wszystkim w działaniu Prokuratura.

Przygotowana koncepcja, będąca autorskim dziełem, została oparta przede wszystkim na blisko 25-letnim doświadczeniu zawodowym dr. nauk prawnych – Michała Gabriela-Węglowskiego w środowisku Prokuratury, jako aplikanta, asesora i wreszcie w pełni samodzielnego prokuratora na różnych jej szczeblach, a także na jego wieloletnim dorobku naukowym i publicystycznym; ponadto zaś, na długotrwałych obserwacjach życia publicznego w Polsce oraz na świecie; ergo, na całym konglomeracie spostrzeżeń i przeżyć z tego wynikających.

Jednakże niektóre ważne elementy proponowanej konstrukcji Prokuratury zostały ukształtowane, a czasem nawet pojawiły się w toku wielu koleżeńskich rozmów z innymi prokuratorami. Wymienić tu trzeba – za ich zgodą – przede wszystkim panów prokuratorów, dr. **Alfreda Staszaka** i **Robert Kmieciaka** z Zielonej Góry, którzy wnieśli szczególnie ważny wkład w dyskusję nad założeniami do ustawy, a nadto panie prokuratorki, **Anetę Pich** ze Szczecina i **Aleksandrę Malinowską-Bizon** z Kartuz oraz panów prokuratorów, **Zbigniewa Niemczyka** z Gdańska i **Waldemara Kawalca** z Wrocławia.

Prokurator z natury swej profesji nie zajmuje się tworzeniem prawa, lecz jego stosowaniem. Dlatego też zaproszenie do merytorycznej konsultacji przygotowanych projektów ustaw przyjęła dr nauk prawnych Magdalena Malinowska-Wójcicka, wieloletnia specjalistka w dziedzinie legislacji, między innymi w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jej wiedza i umiejętności pozwoliły nie tylko wyeliminować czysto legislacyjne niedociągnięcia projektu, ale także dzięki spojrzeniu osoby niezwiązanej blisko z Prokuraturą przeanalizować chłodniejszym okiem słuszność koncepcyjną niektórych pomysłów.

* * *

Dotychczasowy model Prokuratury wydaje się nie spełniać już wymagań nowoczesności pod względem funkcjonalnym, a co za tym idzie także organizacyjnym. Nowa propozycja jej działania wymaga innej filozofii i architektury.

Jakkolwiek założenia nowego modelu zostały przedstawione bliżej w drugim rozdziale książki, to warto we wstępie od razu zaznaczyć najbardziej węzłowe czy, dokładniej rzecz ujmując, **strategiczne punkty nowej konstrukcji Prokuratury**. Należą do nich:

- wysoka autonomiczność Prokuratury jako instytucji (oddzielony od funkcji Ministra Sprawiedliwości niezależny Prokurator Generalny, własny budżet);
- zachowanie śledczej funkcji Prokuratury tylko w sprawach poważniejszych (śledztwa) oraz wyraźne położenie nacisku na sądową rolę Prokuratury w postępowaniu prowadzonym w formie dochodzenia

(prościej mówiąc, zupełne wyeliminowanie prowadzenia i nadzorowania przez prokuratorów dochodzeń, na rzecz jedynie roli oskarżycielskiej oraz gwaranta przestrzegania procedury i gwarancji obywatelskich w tych sprawach);

- zdecydowane przesunięcie merytorycznej odpowiedzialności konkretnego prokuratora na cały bieg postępowania przygotowawczego (śledztwa) od jego początku, aż po zakończenie, w tym do ewentualnego etapu rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym;
- nadanie prokuratorom bardzo szerokiego zakresu samodzielności i niezależności w kształtowaniu toku sprawy i w decyzjach procesowych (z zachowaniem jednak pewnych mechanizmów zabezpieczenia przed nieprofesjonalnym postępowaniem);
- spłaszczenie struktury organizacyjnej Prokuratury (zmniejszenie z czterech do trzech szczebli) i nadanie znaczącej pozycji prokuratorom wojewódzkim;
- wzmocnienie bezpieczeństwa zawodowego prokuratorów (np. prawie całkowita eliminacja możliwości delegacji bez zgody prokuratora do innej jednostki Prokuratury);
- wyraźne poprawienie statusu zawodowego urzędników Prokuratury.

Wyrazem myślenia o zupełnie nowym modelu jest również nadanie instytucji nowej nazwy, tj. **Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej**. Jest to oczywiście zabieg symboliczny, ale ważny. Ma na celu, z jednej strony, stanowcze podkreślenie, że Prokuratura służy Państwu Polskiemu i jego obywatelom oraz osobom przebywającym pod jego jurysdykcją, nie zaś opcji politycznej dzierżącej władzę w kraju w danym czasie. Z drugiej strony, wskazuje na oddalenie się od modelu ukształtowanego jeszcze w okresie PRL, który z mniejszymi lub większymi zmianami, w swoistym kontredansie jest faktycznie kontynuowany do chwili obecnej. Co prawda taką samą nazwę, jak w projektach, nosiła ustawa z 1950 r.¹, zastąpiona w 1967 r. ustawą z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej², ale więcej niż oczywiste jest, że niniejszy projekt

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 38, poz. 346).

² Tekst pierwotny: Dz. U. z 1980 r. Nr 10, poz. 30 ze zm.

w swej treści stara się tamtejszych wzorców nie powielać, tak w duchu, jak i w swej literze.

Projekt ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej (wobec swej wagi i znacznie szerszego niż do tej pory zakresu regulacji, nawiązujący do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴) stanowi połączenie szeregu nowych zamysłów z częścią zasługujących na akceptację przepisów aktualnej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁵ (niekiedy jednak bardzo istotnie przekształconych) oraz z niektórymi rozwiązaniami pochodzącymi z ustawy z 1985 r.⁶ (oczywiście wprowadzonymi po 1989 r., np. utworzenie Krajowej Rady Prokuratury). Przenosi również na poziom ustawowy niektóre elementy dotychczas ujmowane w regulaminie prokuratorskim, będącym aktem wykonawczym wydawanym przez Ministra Sprawiedliwości.

Z kolei projekt Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej, prócz regulacji technicznie wdrażających nowy ład, zawiera także dość szerokie propozycje zmian w zakresie ukształtowania postępowania przygotowawczego i w pewnym stopniu postępowania dowodowego. Wpisują się one w dużym stopniu w proponowaną nową filozofię kształtu i roli Prokuratury, zmierzając do jak najszybszego przeformułowania jej działań (a także Policji i innych organów dochodzeniowo-śledczych) na tym polu, a także do istotnej modyfikacji lub eliminacji szczególnie kontrowersyjnych instytucji (np. zracjonalizowanie reguły korzystania z tzw. owoców zatrutego drzewa czy likwidacja pozbawionej w sposób skrajny jakiegokolwiek sensu formuły przedłużenia śledztwa/dochodzenia).

Warto też odnotować, że szkic proponowanych zmian w Prokuraturze został już zasygnalizowany w obiegu publicznym w publikacji autorstwa

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 217.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2492.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599).

M. Gabriela-Węglowskiego i R. Kmiecika, *Nowa Prokuratura czyli re-fleksje nad jej przyszłością*⁷.

Autorzy wyrażają przekonanie, że sam projekt ustawy – nawet uchwalonej jako prawo pozytywne – postulujący bardzo znaczące przedstawienie paradygmatu działania, nie jest w pełni wystarczający. Opowiadają się za umieszczeniem najistotniejszych fundamentów Prokuratury w Konstytucji RP. Jednak aktualny stan polskiej polityki wydaje się raczej wykluczać taką możliwość w dostrzegalnej perspektywie czasowej. Należy jednak do tego dążyć.

Idea zbudowania Prokuratury na zupełnie nowym gruncie jest pewną metaforą, choć dobrze określającą samą ideę. Z oczywistych względów nie da się w krótkim czasie stworzyć nowej jakości. Wynika to zarówno ze skomplikowania materii i przeszkód, jak i z konieczności zapewnienia bieżącego sprawnego działania Prokuratury. Spodziewać się można, że nawet w sprzyjających warunkach będzie to proces długi i trudny, zajmujący nie mniej niż dekadę, choćby tylko z uwagi na niełatwy do przełamania opór utrwalonej mentalności i nawyków. Wymaga również wsparcia politycznego takich sił, które postrzegają niezależną, profesjonalną Prokuraturę jako ważny czynnik polskiej racji stanu. Nie ma możliwości szybkiej zmiany instytucji kształtowanej przez blisko 100 lat na zasadzie podległości, hierarchii i częstego upolitycznienia, o zmiennym jedynie w czasie natężeniu.

Trzeba też wspomnieć, że zmiana modelu Prokuratury może, a nawet musi być skutecznym impulsem do reform innych służb z nią współdziałających, zwłaszcza Policji, przede wszystkim w aspekcie dochodzeniowo-śledczym.

* * *

Autorzy mają też pełną świadomość, że przedstawiony projekt może spotkać się z licznymi opiniami, z pewnością także nieprzychylnymi. Żywią jednak nadzieję, że stanowiąc będą one rzeczową krytykę, a nie jedynie – jak to nierzadko bywa – wyraz krytykanctwa. Przygotowana

⁷ <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/13856> (dostęp: 5.02.2023 r.).

propozycja z pewnością nie jest perfekcyjna, choć włożono dużo pracy, by miała charakter spójny zewnętrznie i wewnętrznie. Zawsze zaś lepiej działać, tworzyć i ulepszać, niż rezygnować, nie robiąc nic.

Jak wcześniej wspomniano, czy niniejsza propozycja stanie się przedmiotem zainteresowania polityków i innych środowisk prawotwórczych, np. przedstawicieli świata nauki, czy adwokatury, jest pytaniem otwartym. Jeżeli jednak nie nastąpi to w najbliższych miesiącach lub latach, to pozostaje nadzieja, że proponowane rozwiązania okażą się w jakiś sposób przydatne w dalszej przyszłości, gdy pojawi się nowe pokolenie świadomych obywateli, którzy przejmą stery kraju i być może wówczas bardziej docenią, jak ważna jest dla stabilności i bezpieczeństwa państwa sprawna, niezależna i przede wszystkim profesjonalna Prokuratura, a w istocie rzeczy tworzący ją prokuratorzy i korpus urzędniczy.

Zauważyć jednak trzeba, że rok 2022 przyniósł dramatyczne wydarzenia w najbliższym otoczeniu geograficznym i politycznym Rzeczypospolitej Polskiej, bezpośrednio nań oddziałujące w wielu sferach. W efekcie agresywnej polityki Rosji i jej zbrojnego ataku na Ukrainę, suwerenność Polski, a z pewnością jej bezpieczeństwo międzynarodowe, i co za tym idzie także stabilność wewnętrzna, zostały po raz pierwszy od co najmniej trzech dekad bardzo znacząco zagrożone. Przynależność naszego kraju do Unii Europejskiej oraz Paktu Północnoatlantyckiego, samych w sobie borykających się z różnymi problemami, nie zwalnia nas, ani wobec samych siebie, ani tym bardziej wobec naszych dzieci i wnuków, z podjęcia wysiłku szeroko rozumianego wzmocnienia państwa wobec tych niebezpieczeństw.

Sytuację każdego z krajów inaczej i w różnych proporcjach warunkują liczne czynniki, takie jak: położenie i struktura geograficzna, klimat, demografia, kultura, dominujące przekonania religijne czy historia. Jednak bez wątpienia każde znaczące demokratyczne państwo współczesnego świata, a już zwłaszcza takie, które ma możliwości i aspiracje do bycia liderem swojego regionu, cechuje się sześcioma najbardziej zasadniczymi fundamentami swojej siły. Nawet, jeżeli w konkretnym wypadku różnią się one stopniem wpływu na pozycję państwa, to żadnego z nich nie sposób pominąć. Oczywiście, wszystkie te elementy mogą się – a często

faktycznie tak się dzieje – w pewnym stopniu przenikać lub wzajemnie wpływać na siebie, stymulując rozwój, tworząc synergę, wartości dodane. Są to: po pierwsze, rozwinięta, wnosząca istotne potencjały **gospodarka**; po drugie, sprawne, dobrze wyszkolone i uzbrojone **siły zbrojne** (a także służby wywiadowcze cywilne i wojskowe), a przynajmniej te ich rodzaje, które są najważniejsze w zakresie warunkowanym położeniem geopolitycznym państwa; po trzecie, dobrze przygotowana do realizacji zadań **kadra urzędników administracji państwa**, wykształcona, właściwie opłacana, rozumiejąca etos służby publicznej (szczególna rola przypada tu zwłaszcza służbie dyplomatycznej i korpusowi służby cywilnej); po czwarte, skutecznie ukształtowana relacja podziału zadań między administracją centralną a **władzą samorządową**; po piątę, rzeczywiste docenienie wagi **badan naukowych i edukacji**; wreszcie, po szóste, *last but not least*, **praworządność**, stanowiąca też przecież niezbędny element funkcjonowania pierwszych pięciu obszarów i licznych innych, także istotnych dziedzin. Praworządność osiągnąta dzięki odpowiedniemu kształtowi i sprawności organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości (sądów i trybunałów), pomiędzy którymi zaś szczególna rola powinna przypadać Prokuraturze, jako ich łącznikowi, ale i wykraczająca dalej, dzięki kompetencjom instytucji, jako niezłomnemu strażnikowi prawa.

Choć przez ostatnie 30 lat wielu ludzi w Polsce włożyło dużo wysiłku, by owe fundamenty wybudować, to także niemała ich grupa w różnych momentach, na różnych polach robiła i czyni wiele, by świadomie lub nieświadomie pracę tę niweczyć – z różnych powodów, na różne sposoby, na rozpatrywanie których nie ma w niniejszej książce miejsca. Ich katalog jest jednak szeroki, od tradycyjnego polskiego indywidualizmu, czasem przeradzającego się w warcholstwo, braku umiejętności pracy zespołowej albo zastępowania jej prymitywnym partykularyzmem, aż po negatywne cechy osobnicze, jak: lenistwo, chciwość, zawiść czy brak wyobraźni i zwykła głupota. Zbyt często przegrywa z tymi przywarami zdrowy rozsądek i poczucie wspólnoty.

Przyszłe pokolenia nie wybaczą jednak tym dzisiejszym, cały czas możliwego, zmarnowania szansy na zbudowanie stabilnej, dobrze i długotrwale prosperującej państwowości polskiej. Tak jak obecnie trudno wybaczyć naszym przodkom zniweczenie najpierw potęgi Polski jagiellońskiej

(z ważnym udziałem w jej zbudowaniu pradziadów dzisiejszych Litwinów, Ukraińców i Białorusinów), a potem doprowadzenie do rozbioru państwa i jego formalnego zniknięcia z mapy świata na 123 lata. Choć zdarzyło się to pod silną presją wrogich sąsiadów, to w znacznej mierze skorzystali oni tylko z szansy, jaką stworzyły im wewnętrzne, postępujące słabości ówczesnej Rzeczypospolitej.

Adam Mickiewicz w *Panu Tadeuszu* barwnie opisał reakcję Sędziego na wieść o nadchodzących wojskach Napoleona:

„[...] Jakże wasze myśli?
Czy potrzeba, żebyśmy zaraz w pole wyszli?
Strzelców zebrać, rzecz łatwa; prochu mam dostatek;
W plebanii u księdza jest kilka armatek;
Przypominam, iż Jankiel mówił, iż u siebie
Ma groty do lanc, że je mogę wziąć w potrzebie;
Te groty przywiózł w pakach gotowych z Królewca
Pod sekretem; weźmiem je, zaraz zrobim drzewca;
Szabel nam nie zabraknie; szlachta na koń wsiedzie,
Ja z synowcem na czele, i — jakoś to będzie!”⁸

Trudno nie odnieść wrażenia, że paradygmat z ostatnich dwóch wersów ciągle, uparcie nam towarzyszy. **Tymczasem, bez sprawnego, profesjonalnego państwa nie tylko nie będzie „jakoś”, ale w najszczęśliwszym razie będzie zaledwie „byle jak”, zmarginalizowane na peryferiach nowoczesności.** O ile sytuacja nie potoczy się jeszcze dramatyczniej. Tak jak i 200 lat temu, gdy owe Mickiewiczowskie kilka księżych armatek i lance z Królewca na niewiele się zdały w obliczu siły zaborców oraz błędów jedyne go sojusznika sprawy polskiej. Dla którego zresztą, co naturalne i zrozumiałe, to przecież interes Francji był priorytetem, jedynie szczęśliwie, ale krótkotrwale zbieżny z marzeniami ówczesnych Polaków...

⁸ A. Mickiewicz, *Pan Tadeusz, czyli ostatni zajazd na Litwie*, <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/pan-tadeusz.pdf> (dostęp: 5.02.0223 r.).

* * *

Autorzy wyrażają podziękowanie Panu Sędziemu Sądu Najwyższego, prof. dr. hab. **Pawłowi Wilińskiemu**, za zwrócenie uwagi na pewne istotne niedociągnięcie „surowej” wersji książki, które postarano się przed jej opublikowaniem skorygować.

Należy nadmienić, że założenia i projekt ustawy zostały przygotowane z własnej inicjatywy, *pro publico bono*, nie działając na czyjekolwiek zamówienie.

dr Michał Gabriel-Węglowski
dr Magdalena Malinowska-Wójcicka

Gdynia/Warszawa, luty 2023 r.

Rozdział I

GŁOSY Z PRZESZŁOŚCI – KRÓTKI RYS HISTORYCZNY

1. Poglądy w debacie publicznej

Po załamaniu się systemu ustrojowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oczywiste stało się, że wśród ogromu kierunków reform, jakich wymagało nasze państwo, jedną z ważniejszych było przeformowanie Prokuratury. Choć dotychczasowy, do 1989 r., model instytucji był ukształtowany dość stabilnie, to ostatnia ówczesna ustawa regulująca jej funkcjonowanie miała świeży rodowód, gdyż pochodziła z czerwca 1985 r.¹, a więc uchwalono ją zaledwie 4 lata przed obradami Okrągłego Stołu i pierwszymi częściowo wolnymi wyborami parlamentarnymi.

W owym schyłkowym okresie ustroju socjalistycznego do głównych elementów modelu Prokuratury można zaliczyć²:

- funkcjonowanie formalnie samodzielnego Prokuratora Generalnego PRL (PG);
- swoiście i charakterystycznie dla tamtej epoki określone podstawowe zadania instytucji, tj.:
 - ochrona i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ochrona własności społecznej i zapewnienie poszanowania praw obywateli oraz

¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zm.).

² Wersja ustawy na dzień 1 stycznia 1989 r.

- wpływanie na kształtowanie świadomości obywateli w duchu szacunku dla prawa i przestrzegania dyscypliny społecznej,
- strzeżenie praworządności ludowej w działaniach organów państwowych, innych państwowych jednostek organizacyjnych, spółdzielni i ich związków, organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych, a także w postępowaniu obywateli;
- zarówno śledczą, jak i sądową – prócz szeregu innych uprawnień – rolę prokuratorów;
- podległość PG Radzie Państwa, powołującej i odwołującej go;
- prawo PG zwracania się do Rady Państwa lub Rady Ministrów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, jak również występowania do Rady Państwa o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw;
- trójszczeblowość organizacji (Prokuratura Generalna, prokuratury wojewódzkie, prokuratury rejonowe);
- formalnie zadeklarowana niezależność prokuratorów, ograniczona jednak w sposób nieprecyzyjny podległością służbową;
- brak samorządu prokuratorowskiego (trudno za takowy uznać ówczesne Kolegium Prokuratury PRL).

Zwraca uwagę, że relatywna szczupłość ustawy z 1985 r. (120 artykułów) może świadczyć o niedoregulowaniu szeregu kwestii, które mogły być pozostawione praktyce i nieformalnemu oddziaływaniu. Co jednak ciekawe, ustawa już od wersji pierwotnej bardziej niż obecnie – choć i tak daleko niewystarczająco – chroniła prokuratora przed przymusowym zbyt długim delegowaniem do innej jednostki, określając, że bez jego zgody może to nastąpić na maksymalnie 6 miesięcy w roku, bez względu na to, o jakie miejsce delegowania chodziło.

Niestety, po 1989 r. nie zdecydowano się politycznie na gruntowną debatę nad Prokuraturą, a w konsekwencji finalnie zaniechano przygotowania i uchwalenia zupełnie nowej ustawy, a tym bardziej stworzenia całkowicie nowego pomysłu na nią, odrywającego się od sposobu myślenia z poprzednich dekad³. Zamiast tego ustawa o prokuraturze z 1985 r.

³ Jak wskazywał S. Jaworski: „Zwraca uwagę znamieny fakt, że pomimo powszechnej krytyki tego modelu podczas obrad «Okrągłego Stołu», jak i w okresie późniejszym,

była poddawana ogromnej liczbie nowelizacji⁴. Wiele z nich przy tym obejmowało dodanie, usunięcie lub zmodyfikowanie znacznej liczby przepisów. Między dniem 1 stycznia 1990 r. a dniem 1 marca 2016 r. uchwalono aż 66 ustaw, w których zawarto artykuły nowelizujące przepisy ustawy o prokuraturze. Przykładowo tylko, choćby ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw⁵ w art. 2 dodała 7 nowych przepisów, dokonała modyfikacji treści 10 (artykułów, ustępów lub punktów) oraz uchyliła 4 artykuły ustawy o prokuraturze.

Zatem na przestrzeni ćwierćwiecza w sumie doszło do co najmniej kilkuset (sic!) najróżniejszych zmian w ustawie. Oczywiście wiele z nich byłoby niezbędnych także, gdyby na początku lat 90. XX w. czy też nieco później uchwalono nową ustawę prokuratorską. Niemniej jednak skala nowelizacji była ogromna, co z pewnością nie sprzyjało stabilizacji działalności instytucji. Inna sprawa, że uchwalona dnia 27 lipca 2001 r. ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶ do marca 2016 r. znowelizowana została przez 69 kolejnych ustaw, a od tego momentu, w o połowę krótszym czasie przeszła kolejnych 38 nowelizacji.

Z pewnością taka liczba zmian ustawowych w jakimś stopniu jest dyktowana dynamiką współczesnego świata, ale bez wątpienia odpowiada za nią także niestabilność instytucjonalna polskiego państwa (a zwłaszcza polityczna silna skłonność do zrywania ciągłości pracy poprzedników

brakowało pomysłu i woli politycznej na radykalne odejście od zastanego systemu. Jedy-
nym zabiegiem ustrojowym, na jaki się wówczas zdecydowano, było podporządkowanie
prokuratury ministrowi sprawiedliwości, który pełnił równocześnie obowiązki Prokuratora
Generalnego” – S. Jaworski, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura
i Prawo” 2005/5.

⁴ Intensując węzłowe kwestie funkcjonowania prokuratury w PRL oraz jej losy
w pierwszych latach III RP, w tym także zakres ówczesnych propozycji konstytucyjnych
omawia S. Patyra w artykule *Ewolucja ustroju prokuratury w latach 1989–1997*, „Annales
Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1998/1. Z kolei szerokie omówienie
prokuratury przedwojennej zawiera opracowanie M. Materniak-Pawłowskiej, *Prokuratura
II Rzeczypospolitej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Studia Iuridica Lublinensia”
2016/3. Zob. także P. Sarnecki, *Możliwość demokratycznej kontroli nad działalnością pro-
kuratury w aktualnym układzie instytucjonalnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012/1.

⁵ Dz. U. Nr 64, poz. 433.

⁶ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

w tychże instytucjach). Każde to stawiać pytania o jakość *in extenso* polskiej legislacji.

Za swoją katastrofę dla Prokuratury można zaś uznać niewprowadzenie jej w jakimkolwiek stopniu do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ Nie określono w niej ani podstawowych zadań instytucji, ani fundamentalnych gwarancji niezależności zarówno dla niej samej, jak i dla prokuratorów. Krótkowzroczność i całkowite ignorowanie argumentów prokonstytucyjnych względem pozycji Prokuratury przez autorów ustawy zasadniczej i, szerzej, klasy politycznej w tym zakresie można określić, ujmując to łagodnie, jako głęboko zasmucającą, biorąc pod uwagę rolę, jaką w demokratycznym i praworządnym państwie spełnia Prokuratura⁸. A na gruncie polskim dysponuje ona przecież ogromnymi uprawnieniami w celu wymuszenia przestrzegania prawa, a przy tym bez prokuratora karnoprawny sądowy

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Do bardzo wielu głosów krytycznych w tej mierze, zarówno sprzed wejścia w życie Konstytucji, jak i po nim, pochodzących ze środowiska prokuratorskiego, ale i osób spoza niego, odwołuje się np. W. Grzeszczyk, *Nowy model ustrojowy prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2010/3, w tym m.in.: W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” 1994/2; S. Iwanicki, *Prokuratura w nowej Konstytucji*, „Prokuratura i Prawo” 1995/2; J. Gurgul, *Model prokuratury – ustrój i organizacja*, „Prokuratura i Prawo” 1996/9; Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy* [w:] *Prokuratura*, red. W. Czerwiński, Toruń 1997; R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie” (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator” 2000/1; S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002/4; S. Jaworski, *Rozważania na temat...*; B. Milk, *Instrumenty premiera, czyli cena za autonomię prokuratury*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 września 2009 r.; A. Stankowski, *Propozycja unormowań Prokuratury w Konstytucji RP*, „Prokuratura i Prawo” 2009/10; A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2009/9. Por. także: B. Kurzępa, *O nowy kształt prokuratury*, „Prokurator” 2000/1 oraz B. Kurzępa, *Prokuratura – organ do leczenia czy wymiany?*, „Prokurator” 2003/3–4; K. Gorazdowski, *Kilka słów o pracy i reformie prokuratury*, „Prokurator” 2003/3–4; K. Parulski, *Reforma prokuratury*, „Prokurator” 2004/2; H. Zięba-Załucka, *Prokuratura organem ustawowym, czy może konstytucyjnym?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011/5; P. Sarnecki, *Możliwość demokratycznej kontroli...*; J. Śliwa, *O potrzebie dokończenia reformy prokuratury* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012. Dość obszerną relację z przebiegu prac konstytucyjnych, choć w ujęciu ogólnym siłą rzeczy, zawiera artykuł P. Winczorka, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997/11–12; brak w nim jakichkolwiek wzmianek o dyskusji nad pozycją prokuratury.

wymiar sprawiedliwości, działający w przytłaczającej większości na wniosek oskarżyciela publicznego, pozostaje praktycznie martwy⁹.

Przytoczony przez S. Patyrę¹⁰ opis nieumiejętności wypracowania politycznego kompromisu w kwestii umieszczenia Prokuratury w Konstytucji, a w konsekwencji finalnego odrzucenia propozycji przez Komisję Konstytucyjną znakomicie odpowiada popularnemu porzekadłu opisującemu ironicznie działanie kompletnie nieracjonalne: „zbij pan termometr, nie będziesz pan miał gorączki...”.

R. Kmiecik w 2000 r., krytycznie odnosząc się do sposobu urzeczywistniania normy art. 2 Konstytucji, tj. demokratycznego państwa prawa, zwracał uwagę na marginalizację Prokuratury i dzielił się następującą konstatacją: „Jest to o tyle zastanawiające, że nie ma w państwie prawnym innego organu, który byłby w stanie zapewnić ochronę konstytucyjnego porządku prawnego w sposób porównywalny do prokuratury; oczywiście prokuratury wyposażonej w odpowiednie uprawnienia i wykazującej wolę korzystania z tych uprawnień w sposób zgodny z prawem, nie zaś doraźnym interesem politycznym. [...] 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)”¹¹.

Siedem lat później A. Gaberle dodawał: „W Polsce prokuratura nie znalazła miejsca w Konstytucji, co można odczytywać jako przypisanie jej podrzędnej roli w systemie organów władzy państwowej, powołano za to wiele instytucji zdolnych do przejęcia jej zadań. [...] Czy nie lepiej zatem uznać, że istnienie prokuratury to mnożenie instytucji służące bardziej przecinaniu się kompetencji i wynikającej z tego niesprawności działania, niż ochronie praw obywateli, wobec czego lepiej przekazać jej tradycyjne

⁹ Warto tu odnotować, że w 2010 r. pojawił się poselski projekt zmiany Konstytucji wprowadzający prokuraturę do ustawy zasadniczej, jednakże, jak wiadomo, nie urzeczywistnił on się w formie uchwalenia prawa. Jego kształt wywołał dyskusję – por. np. K. Dratwa, *Prokuratura w Konstytucji: ustawowa kosmetyka*, „Rzeczpospolita” z dnia 22 stycznia 2011 r. oraz P. Winczorek, *Konstytucyjny status prokuratury*, „Rzeczpospolita” z dnia 27 stycznia 2011 r.

¹⁰ *Ewolucja ustroju...*

¹¹ R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym”...*

uprawnienia (oskarżania, nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym oraz wykonaniem orzeczeń o pozbawieniu wolności) innym organom, m.in. powierzyć oskarżanie policyjnym strukturom nadzorującym i dziś postępowanie przygotowawcze? Takie rozwiązanie należy jednak zdecydowanie odrzucić. [...] Państwo demokratyczne, aspirujące do miana państwa prawnego, nie może sobie pozwolić na ryzyko, że osoby zajmujące wysokie pozycje w pionie władzy wykonawczej wykorzystają organy powołane do ścigania przestępstw jako narzędzie skierowane przeciw przeciwnikom politycznym, a takie możliwości zapewnia im aparat ścigania, który jest im podporządkowany. Musi zatem istnieć organ mający taki stopień niezależności od władzy wykonawczej, który pozwoliłby na zapobieganie nadużywaniu prawa karnego przez sprawowanie kontroli nad stosowaniem tego prawa przez instytucje całkowicie podporządkowane egzekutywie (policja, urzędy podatkowe itd.), a tym samym niezdolne do przeciwstawienia się ewentualnym naciskom na wykorzystanie przepisów prawa w sposób niezgodny z jego literą. Nie ulega też wątpliwości, że taki niezależny organ potrafi lepiej zapobiegać błędom prawnym mającym inne źródło niż naciski polityczne, ponieważ kontrola zewnętrzna nie jest uwikłana w sprawy wewnętrzne kontrolowanej instytucji i z tego względu jest bardziej efektywna. Nie jest istotne jak taki organ zostanie nazwany, ale tradycyjnie nosi on nazwę «prokuratura» [...]»¹².

Problematyka funkcjonowania Prokuratury była i jest przedmiotem licznych publikacji, zarówno w mediach, jak i w publikacjach zwartych. Pomijając niezliczone artykuły i doniesienia medialne związane z bieżącymi zdarzeniami czy konkretnymi postępowaniami karnymi¹³, bardzo wiele głosów koncepcyjnych pojawiło się zarówno w prasie codziennej, jak i w periodykach fachowych oraz oczywiście w zwartej literaturze prawniczej, dotyczących zagadnień systemowych i propozycji zmian w tym zakresie. W przypadku czasopism szczególnie wiele z nich odnaleźć można, co całkowicie naturalne, w periodyku „Prokuratura i Prawo” wydawanym przez Prokuraturę Krajową/Prokuraturę Generalną oraz w kwartalniku „Prokurator” publikowanym

¹² A. Gaberle, *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007/8.

¹³ Przykładowo, wpisanie słowa „prokuratura” tylko w obrębie wyszukiwarki internetowej jego wystąpienia w „Rzeczpospolitej” przyniosło wedle stanu na dzień 16 stycznia 2023 r. 33 363 „trafienia” (choć niewielka część z nich dotyczy także prokuratur w innych państwach).

w latach 2000–2012 przez Stowarzyszenie Prokuratorów RP, ponadto czasem w „Państwie i Prawie”, ale także w „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej”, „Dzienniku – Gazecie Prawnej”, „Polityce”, w nieistniejącym już od lat „Prawie i Życiu” czy w portalach internetowych, jak np. Prawo.pl.

Niniejsza książka nie ma charakteru rozprawy naukowej ani nie taki jest jej cel, aby uwagi te szczegółowo analizować. Stąd nie sposób ani wyliczyć, ani przytoczyć wszystkich, czy też większości ważniejszych wypowiedzi na przestrzeni ostatnich trzech dekad, które na ten temat padły. Warto jednak odnotować choćby niektóre z nich.

Przed wszystkim po wielokroć postulowano, aby funkcja Prokuratora Generalnego była oddzielona od politycznego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, tudzież pozytywnie odnoszono się do takiego rozwiązania obowiązującego w latach 2010–2016¹⁴. Połączenie tych ról po 1989 r. – w przeciwieństwie do formalnie samodzielnego Prokuratora Generalnego przez niemal cały (od 1950 r.) czas istnienia PRL – uzasadniono odejściem do „leninowskiego” modelu Prokuratury. Choć podnoszono też później, że żaden model nie przesądza o uzależnieniu bądź niezależności Prokuratury od władzy wykonawczej, gdyż o tym decydują ostatecznie inne czynniki¹⁵. Od strony teoretycznej za takim stanowiskiem da się dostrzec argumenty, jednak 30-letnia praktyka obserwacji obu wariantów prowadzi do stanowczego wniosku przeciwnego, przynajmniej na gruncie polskim. Niemniej jednak, jak niemal zawsze diabeł drzemie, a potem nieraz się budzi, w rozwiązaniach bardziej szczegółowych.

K. Parulski zwracał uwagę, że „[...] już w toku negocjacji przedakcesyjnych do Unii Europejskiej, w ramach Rozdziału 24 «Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych» zgłaszano wobec

¹⁴ W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa...*; S. Waltoś, *Jak reformować prokuraturę?*, „Prokurator” 2001/4; M. Rogalski, Art. 8 ustawy o sejmowej komisji śledczej a *zakaz ne bis in idem*, „Prokurator” 2003/2; K. Parulski, *Reforma...*; K. Olejnik, *Niezależność prokuratury a wiarygodność postępowania karnego*, „Prokurator” 2007/2; A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” 2010/11.

¹⁵ A. Gaberle, *O nowy kształt...* Gwoli ścisłości należy dodać, że autor wcale nie upatrywał klucza do niezawisłości w samym rozdzieleniu funkcji PG i MS, twierdząc, że również przy takim połączeniu można osiągnąć właściwy stopień niezależności Prokuratury.

Rzeczypospolitej Polskiej postulat odpolitycznienia prokuratury. W jego efekcie wprowadzono zakaz ingerowania przez Prokuratora Generalnego w jakiegokolwiek formie prawnej, w której może on sprawować kierownictwo nad działalnością prokuratury – w treść czynności procesowych”¹⁶. Autor odnotował również zalecenie ONZ co do systemów prawnych państw członkowskich w zakresie rozdziału funkcji ministra sprawiedliwości i szefa Prokuratury.

Warto jednak odnotować również, że – choć kompletnie nieprzekonująco – stanowczy pogląd za utrzymaniem związku Ministra Sprawiedliwości z Prokuraturą wyraził w 2009 r. w obszernym artykule J. Kędzierski. Jak pisał: „Usunięcie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami i prokuraturami nie byłoby rozwiązaniem problemów, ale stworzeniem nowych. Kto miałby przejąć jego uprawnienia? Niezależny sędzia, stojący na czele wszystkich sądów, czy też niezależny prokurator, który stałby na czele wszystkich prokuratur. Pojawiają się zagadnienia, kto by miał ich powoływać, czy też wybierać, a później kontrolować. Jeżeli będzie to władza polityczna, to szybko taki najwyższy sędzia czy też prokurator stanie się zakamuflowanym politykiem. Jeżeli natomiast wyboru będą dokonywać sami sędziowie czy też prokuratorzy, to polityka wejdzie do tych środowisk i będzie się w ich łonie toczyć współzawodnictwo czy nawet walka polityczna pomiędzy stronnictwami wysuwającymi określonego kandydata. Czy o to chodzi? Z pewnością nie. Jeżeli kontrolę nad sądownictwem, nad prokuratorami sprawuje polityk – minister sytuacja jest jasna. Środowiskiem sędziowskim czy też prokuratorskim nie wstrząsają «konwulsje» elekcyjne. Minister – polityk otrzymuje władzę z rąk Prezydenta Republiki – pisał Alain Peyrefitte – a więc od suwerennego narodu. Zachowuje ją z racji zaufania, jakim darzy go Prezydent oraz deputowani, a więc także przedstawiciele suwerennego narodu. A zatem wybory powszechne wyłaniają człowieka, który sprawuje nadzór nad sądami i prokuratorami. Jeżeli się sprawdził, suwerenny naród w kolejnych wyborach powierzy mu mandat kontynuowania misji, jeżeli nie sprawdził się, mandatu tego nie uzyska. Lepszego rozwiązania nie wymyślono”¹⁷.

¹⁶ K. Parulski, *Instytucja polskiej prokuratury i jej faktyczne usytuowanie ustrojowe*, „Prokurator” 2008/4.

¹⁷ J. Kędzierski, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009/1.

Opowiadając się nie od dziś, także poprzez zawarty w tej książce projekt, za samodzielnością Prokuratora Generalnego i oderwaniem Prokuratury od władzy wykonawczej, trzeba jeszcze raz stanowczo sprzeciwić się argumentacji zwolenników takiego przyporządkowania i tym bardziej łączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, że stoi za tym potrzeba kształtowania prawidłowej polityki karnej, jako elementu zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jest to stwierdzenie czysto demagogiczne. Nie sposób bowiem nie zgodzić się ze stwierdzeniem A. Marka: „Warto w związku z tym zauważyć, że posługiwanie się pojęciem «polityki karnej prowadzonej przez rząd» jest całkowicie nieuprawnione. Można mówić o polityce ścigania przestępstw poprzez kształt norm prawnych, które są swego rodzaju instrumentem państwa w walce z przestępczością. W konsekwencji to nie Minister Sprawiedliwości, a parlament w drodze stanowienia prawa kształtuje politykę karną państwa”¹⁸.

Podobnie trafnie A. Gaberle wskazywał: „Im mniejszy zakres samodzielności prokuratora, tym mniejsze poczucie osobistej odpowiedzialności za bieg sprawy. Ponadto nadmiar kontroli obniża aktywność i sprzyja unikaniu wszelkiego ryzyka w celu minimalizacji narażania się na sankcje dyscyplinarne oraz kształtowaniu dyspozycyjności naginającej przepisy prawa. Na fałszywych przesłankach oparte jest natomiast uzasadnianie potrzeby uzależnienia prokuratury od władzy wykonawczej (zwłaszcza od rządu) odpowiedzialnością organów tej władzy za stan bezpieczeństwa obywateli i zapobieganie przestępczości. Bezpieczeństwo obywateli, w tym ochrona przed przestępczością, zależy od sprawności działania wielu instytucji (zwłaszcza policji i służb specjalnych) podporządkowanych władzy wykonawczej, prokuratura zaś powinna kontrolować zgodność z prawem działania tych instytucji i wnosić oskarżenia, gdy tego wymaga prawo. Na działalność prokuratury i realizację polityki kryminalnej ustalonej przez rząd można wpływać przez wiążące prokuratorów wytyczne Ministra Sprawiedliwości oraz takie kształtowanie (przez wykorzystanie większości parlamentarnej) przepisów prawa, aby działania uznane za pożądane były obowiązkiem prokuratorów i sądów. Natomiast uzależnienie prokuratury od organów władzy wykonawczej grozi jej sparaliżowaniem jako instytucji

¹⁸ A. Marek, *Pożyteczna reforma Cwiągalskiego*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 7 marca 2008 r. (za: W. Grzeszczyk, *Nowy model...*).

kontrolującej rządowe agendy, które wykorzystywać można nie tylko do zapewniania bezpieczeństwa obywatelom, ale i nadużywać do realizacji własnych celów politycznych bez zwracania uwagi na przestrzeganie praw człowieka, lub wręcz do prześladowania przeciwników politycznych”¹⁹.

Wśród owej licznej literatury przedmiotu i mnogości propozycji – nie rozwodząc się w tym miejscu nad ich trafnością lub jej brakiem – można odnotować najczęstsze postulaty bądź odniesienia do już wprowadzonych zmian ustawowych albo do ich propozycji (projektów) takie jak:

- nadanie silnej, choć niekoniecznie zupełnej, niezależności prokuratorom (nie zaś tylko samemu Prokuratorowi Generalnemu), determinowanej przede wszystkim zasadami powoływania i odwoływania ich ze stanowisk służbowych, zakresem swobody decyzyjnej w sferze prowadzonych spraw oraz regułami awansu zawodowego²⁰; wyeliminowanie możliwości zmiany decyzji procesowej prokuratora, poza kontrolą instancyjną²¹ czy w ogóle ograniczenie do minimum zakresu wewnętrznej podległości prokuratorskiej²²;
- wdrożenie kadencyjności funkcji kierowniczych²³, w tym proponowano np. aż 9-letnią kadencję Prokuratora Generalnego²⁴;

¹⁹ A. Gaberle, *O nowy kształt...*

²⁰ S. Jaworski, *Rozważania na temat...*; K. Olejnik, *Niezależność prokuratury...*; A. Gaberle, *O nowy kształt...*; K. Kułak, *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016/4. Szerokie rozważanie na ten temat zawierają także artykuły T. Grzegorzcyka, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „*Prokuratura i Prawo*” 2010/1–2 oraz B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, „*Prokuratura i Prawo*” 2010/5.

²¹ B. Kurzępa, *O nowy kształt...*

²² J. Gurgul, *Model prokuratury...*

²³ B. Kurzępa, *O nowy kształt...*; K. Parulski, *Reforma...*; S. Jaworski, *Rozważania na temat...*; K. Olejnik, *Niezależność prokuratury...* – autor postulował kadencyjność wszystkich funkcji kierowniczych. Choć kierunek ten jest słuszny, to gdyby rozumieć postulat autora dosłownie, uznać należałoby to za pewną przesadę. Prawdopodobnie jednak K. Olejnikowi chodziło o osoby kierujące poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Prokuratury i ich zastępców.

²⁴ S. Waltoś, *Jak reformować...*; podobnie, choć w ramach innej koncepcji, K. Gozdzowski, *Kilka słów...* Popierając ideę kadencyjności, wydaje się, że proponowany jej okres jest zdecydowanie za długi. Nie tylko bowiem zbyt utrwala zarząd konkretnej osoby, gdyby jej wybór na stanowisko Prokuratora Generalnego okazał się jednak niewłaściwym, ale przede wszystkim jest mało prawdopodobne, aby w drugiej połowie tak

- „usądowienie” Prokuratury przez powołanie prokuratur przy poszczególnych sądach oraz uregulowanie zadań i organizacji Prokuratury w ustawie o ustroju sądów powszechnych²⁵;
- pełną niezależność budżetową Prokuratury, poprzez wyodrębnienie budżetu w ramach art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶;
- zmniejszenie liczby szczebli Prokuratury do trzech²⁷ i ściśle określenie ich niezmiennych właściwości miejscowej i rzeczowej; albo przeciwnie, opowiedzenie się za utrzymaniem czterech poziomów Prokuratury jako analogicznych szczeblom sądownictwa (wraz z Sądem Najwyższym)²⁸; postulowano także przy pozostawieniu szczebla prokuratur rejonowych odstąpienie od tworzenia lub utrzymywania jednostek niewielkich etatowo²⁹;
- ustawowe zetatyzowanie (co do liczby prokuratorów danego szczebla) Prokuratury Generalnej i prokuratur apelacyjnych³⁰;

długiej kadencji czy też w końcowych jej latach nie doszło do zwykłego „wypalenia” i zmęczenia psychofizycznego, a tym samym utraty energii i motywacji niezbędnej do właściwego pełnienia tak poważnej funkcji. Wydaje się, że optymalna długość kadencji to 6 lat, maksymalnie 7 lat.

²⁵ J. Gurgul, *Model prokuratury...*; A. Gaberle, *O nowy kształt...*

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm. Zob. H. Zięba-Załucka, *Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej – czas na zmiany*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012/4.

²⁷ M. Tabor, *Model funkcjonowania Prokuratury (propozycje zmian strukturalnych)*, „Prokurator” 2003/3–4; A. Gaberle, *O nowy kształt...* – autor proponował rezygnację z ówczesnych prokuratur apelacyjnych, a utworzenie Prokuratury przy Sądzie Najwyższym, prokuratur przy sądach okręgowych oraz prokuratur przy sądach rejonowych (przy czym jedna prokuratura mogłaby obejmować kilka sądów rejonowych). Dla odmiany S. Jaworski postulował likwidację prokuratur rejonowych w powiązaniu z zarysowanym przez niego zmodyfikowanym modelem postępowania przygotowawczego, przewidującym – bardzo słusznie – zwłaszcza eliminację dochodzeń z prokuratury (S. Jaworski, *Rozważania na temat...*).

²⁸ B. Kurzępa, *O nowy kształt...*; E. Zalewski, *Prokuratura – zmiany, ale w którym kierunku*, „Prokurator” 2007/3–4 – autor proponował jednak pewną „decentralizację”, poprzez ustalenie kadencyjności funkcji prokuratora apelacyjnego oraz wzmocnienie jego uprawnień kosztem Prokuratora Generalnego; Z. Brodzisz, *Co dalej ze specjalizacją prokuratorów*, „Prokurator” 2007/3–4 – choć w innej części tekstu autor, podsumowując koncepcje modelu specjalizacji prokuratorów, proponuje jednak wówczas faktyczne ograniczenie liczby szczebli.

²⁹ K. Parulski, *Reforma...*

³⁰ S. Waltoś, *Jak reformować...*

- ograniczenie funkcji nadzorczych jednostek wyższego szczebla³¹, w tym zawężenie możliwości prowadzenia wizytacji i lustracji jednostek podległych tylko przez Prokuraturę Generalną³²;
- powołanie Krajowej Rady Prokuratury (KRP) na wzór Krajowej Rady Sądownictwa³³ albo włączenie do składu tej ostatniej także prokuratorów i objęcie jej zadaniami w odpowiednim zakresie także działalności Prokuratury³⁴; wskazywano również na pozytywny aspekt uczestnictwa w składzie KRP niewielkiej reprezentacji parlamentarzystów³⁵;
- realne wzmocnienie roli samorządu prokuratorskiego poprzez nadanie mu konkretnych i znaczących uprawnień, zwłaszcza na szczeblach jednostek organizacyjnych Prokuratury (zgromadzeń i kolegiów)³⁶, np. prawa do zajmowania wiążącego stanowiska w kwestii odwoływania szefów jednostek organizacyjnych, czy w kwestii awansów zawodowych prokuratorów³⁷;
- powoływanie prokuratorów przez Prezydenta RP³⁸ przy udziale KRP³⁹;
- zdecydowane ograniczenie funkcji śledczej prokuratorów⁴⁰;
- utrzymanie roli prokuratorów nie tylko w sprawach karnych, ale także możliwości działania w postępowaniach cywilnych i administracyjnych⁴¹;
- afirmacja specjalizacji prokuratorów czy raczej tworzenia wydziałów zajmujących się określonymi kategoriami zdarzeń⁴²;

³¹ K. Parulski, *Reforma...*

³² S. Jaworski, *Rozważania na temat...*

³³ B. Kurzępa, *O nowy kształt...*; S. Waltoś, *Jak reformować...*; M. Tabor, *Model funkcjonowania Prokuratury...*; A. Gaberle, *O nowy kształt...*

³⁴ S. Jaworski, *Rozważania na temat...*

³⁵ P. Sarnecki, *Sejm a organy prokuratury*, „Przegląd Sejmowy” 2015/2.

³⁶ W. Sobiech, *Niezależność prokuratorska*, „Prokurator” 2007/2.

³⁷ E. Zalewski, *Prokuratura – zmiany...*

³⁸ J. Gurgul, *Model prokuratury...*; W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa...*; K. Parulski, *Reforma...*

³⁹ S. Jaworski, *Rozważania na temat...*; A. Gaberle, *O nowy kształt...*

⁴⁰ E. Zalewski, *Prokuratura – zmiany...*

⁴¹ A. Gaberle, *O nowy kształt...*

⁴² B. Kurzępa, *O nowy kształt...*; A. Rzepliński, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat reformy Prokuratury w RP*, „Prokurator” 2007/2; Z. Brodzisz, *Co dalej ze specjalizacją...*

- wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej prokuratorów⁴³;
- przyznanie Policji uprawnień do oskarżania w sprawach o drobne przestępstwa, z zachowaniem nadzoru procesowego prokuratora, przy jednoczesnym utworzeniu wydziałów Policji podporządkowanych Prokuraturze nie tylko procesowo, lecz również służbowo; wydziały te musiałyby mieć uprawnienie do korzystania z baz danych prowadzonych przez Policję, a ich czynności operacyjno-rozpoznawcze podlegałyby w pełni kontroli Prokuratury⁴⁴;
- całkowita eliminacja prowadzenia i nadzoru nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych w formie dochodzenia oraz wzmocnienie realnego prowadzenia śledztw przez prokuratora (przy współpracy z Policją i innymi organami)⁴⁵;
- wprowadzenie instytucji „niezależnego prokuratora” z uprawnieniami ścigania i oskarżania przed Trybunałem Stanu⁴⁶.

Proponowano także wiele zmian w zakresie odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i ochrony immunitetowej prokuratorów. Bardzo wiele tych postulatów, nawet jeżeli budziło wątpliwości co do szczegółów, to podążało w prawidłowym kierunku, albowiem sposób uregulowania tych materii pozostawia praktycznie od samego początku wiele do życzenia. Proponowano m.in.: powierzenie sądownictwa dyscyplinarnego dla prokuratorów sądom apelacyjnym⁴⁷ albo też ukształtowanie wspólnego sądownictwa dyscyplinarnego dla wszystkich profesji prawnych⁴⁸; wprowadzenie kadencyjności funkcji rzecznika dyscyplinarnego i wzmocnienie jego niezależności⁴⁹; zdecydowaną poprawę przepisów związanych z zawieszeniem prokuratora (a także sędziego)

⁴³ Z. Rzepa, *Odpowiedzialność cywilna prokuratury i prokuratorów*, „Prokurator” 2008/2–3.

⁴⁴ A. Gaberle, *O nowy kształt...*

⁴⁵ S. Jaworski, *Rozważania na temat...*

⁴⁶ K. Parulski, *Reforma...*

⁴⁷ W. Sobiech, *Niezależność...*

⁴⁸ T. Janeczek, A. Roch, *O odpowiedzialności karnej, służbowej i dyscyplinarnej prokuratorów w świetle prawa o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2017/2.

⁴⁹ A. Herzog, *Przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów – uwagi de lege ferenda*, „Prokuratura i Prawo” 2008/12.

w czynnościach służbowych⁵⁰. Podnoszono także zastrzeżenia w kwestii rozróżnienia odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej⁵¹.

Proponowano również, poza utrzymaniem rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, powszechne (zatem dokonywane przez społeczeństwo) wybory ówczesnych jedenastu prokuratorów apelacyjnych, czyli odpowiedników obecnych prokuratorów regionalnych⁵².

Trzeba zauważyć, odnosząc się pozytywnie do samego pomysłu przystąpienia polskiej Prokuratury do utworzonej – i obecnie już funkcjonującej – Prokuratury Europejskiej, że zwrócono w piśmiennictwie uwagę także na liczne, przynajmniej w opinii autora publikacji, niejasności i wątpliwości związane z konstrukcją tej ostatniej i jej planowanym trybem działania⁵³. Między innymi z tego względu, skomplikowania materii, w zawartym w niniejszej publikacji projekcie ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej tematykę tę ujęto tylko w jednym ogólnym przepisie, odsyłając do przyszłej, szerszej regulacji uczestnictwa polskich prokuratorów w Prokuraturze Europejskiej.

Liczne kontrowersje i polemiki wywołała także tzw. nowela lipcowa z 2015 r.⁵⁴, czyli znacząca zmiana procedury karnej, mająca doprowadzić do – jak to wskazywano – realnej kontradyktryjności procesu karnego,

⁵⁰ K.K. Świeczkowski, *Zawieszenie w czynnościach służbowych prokuratora i sędziego*, „Prokurator” 2006/1.

⁵¹ E. Gromek-Kukuryk, *Odpowiedzialność służbowa i odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów w świetle ustawy Prawo o prokuraturze*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018/4.

⁵² R. Góral, W. Kozłowski, *Śledczych wybierzmy sobie sami*, „Rzeczpospolita – Rzecz o prawie” z dnia 3 września 2014 r.

⁵³ G. Krzysztofiuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015/9. Por. także M. Królikowski, K.W. Ujazdowski, *Spór o kształt Prokuratury Europejskiej*, „Forum Prawnicze” 2013/4; C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013/11; J. Łacny, M. Zreda, *Projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014/4.

⁵⁴ Nowelizacja wynikająca z ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.) oraz w mniejszym stopniu z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396 ze zm.).

przede wszystkim w jego fazie sądowej⁵⁵. Zamyśl ten – w istocie zapewne trafny – napotkał jednak wiele głosów krytycznych, albowiem nowelizacja w zasadzie zupełnie ignorowała (nie towarzyszyły jej inne zmiany ustawowe) istniejące uwarunkowania organizacyjno-prawne dotyczące pracy prokuratorów i Policji oraz pozostawiała praktycznie bez zmian dotychczasowy model postępowania przygotowawczego⁵⁶. Budziło to duże wątpliwości, czy zamierzony cel zostanie osiągnięty. Ostatecznie jednak zmiany polityczne w Polsce spowodowały w niecały rok później wycofanie się przez ustawodawcę z tej reformy.

Mnogość interesujących rozważań i spostrzeżeń wielu autorów zawarto w publikacji pod redakcją M. Mistygacza, *Konieczne i pożądane zmiany ustroju Prokuratury w Polsce* (Warszawa 2020)⁵⁷.

Ciekawej konstatacji, w przeważającej mierze słusznej – i nic zasadniczo ani w praktyce, jak i *de lege lata* się nie zmieniło od tego czasu – dokonał w 2005 r. przywoływany już wcześniej sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, a wcześniej wieloletni prokurator, S. Jaworski, podsumowując: „[...] jestem przekonany, że sedno problemu słabości prokuratury tkwi przede wszystkim w:

- 1) braku konstytucyjnej podstawy ustroju i zadań prokuratury oraz pozycji Prokuratora Generalnego RP, a zatem braku konstytucyjnej gwarancji niezależności prokuratury,
- 2) wadliwie skonstruowanym modelu postępowania przygotowawczego, w którym prokurator z operatywnego organu prowadzącego takie

⁵⁵ Por. np. *Przyszłość prokuratury po zmianach w 2015 r.*, praca zbiorowa, Warszawa 2015; K. Kremens, *Prokuratura wobec reformy postępowania karnego. Rozważania o rozdziale funkcji śledczych i oskarżycielskich na tle angielskiego procesu karnego*, „Przegląd Sądowy” 2014/5; P. Hofmański, *Prokuratura a kontradiktoryjny model postępowania sądowego. Wyzwania i możliwe zagrożenia*, „Prokuratura i Prawo” 2015/1–2.

⁵⁶ Trafnie zwracał na to uwagę już 2,5 roku wcześniej np. P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo” 2012/9. Odnotować należy nadzwyczaj szerokie poruszenie przez autora zagadnień kształtu i działania Prokuratury, w tym możliwości modelowych.

⁵⁷ W publikacji tej m.in. M. Gabriel-Węglowski szczegółowo przedstawił koncepcję instytucji specjalnego prokuratora śledczego, która w późniejszym czasie została odpowiednio przetransponowana do zawartego w niniejszej książce projektu Prawa o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej.

postępowanie (w najważniejszych sprawach), przeistoczył się faktycznie w organ jedynie nadzorujący postępowanie przygotowawcze, czyli w korektora pracy policji i innych organów prowadzących takie postępowanie,

- 3) obciążeniu prokuratury setkami tysięcy drobnych spraw, spraw, w których nie ma przestępstwa albo sprawcy, jak też ogromną ilością zbędnych, sformalizowanych czynności nadzorczych⁵⁸.

Należy do tego dodać ocenę wyrażoną przez M. Szeroczyńską: „Instytucje międzynarodowe stawiają obecnie bardzo wysokie wymagania wobec urzędu prokuratorskiego. Ma on być instytucją gwarantującą poszanowanie państwa prawa, praw człowieka i praworządności. Zresztą takie zadania stawia przed polską prokuraturą również Prawo o prokuraturze (art. 2). Z tego powodu prokuratura musi być niezależna przede wszystkim wobec polityków, których przestępstwa też musi swobodnie i obiektywnie ścigać. Prokuratorzy mają gwarantować obiektywizm i wysoki profesjonalizm, a w tym celu muszą mieć poczucie bezpieczeństwa zawodowego i ustawową, strukturalną motywację do działania zgodnego z zasadami etyki, sprawiedliwości społecznej i praworządności w świetle litery prawa dla dobra pokrzywdzonych z poszanowaniem praw oskarżonych. Jedynym organem, któremu wolno sprawować nadzór nad poprawnością postępowań prowadzonych przez prokuratorów, powinien być sąd powszechny, a jedynym organem uprawnionym do weryfikacji poza procesowych uchybień prokuratorskich – sąd dyscyplinarny. Systemowi nie wolno zachęcać prokuratorów, nawet nie wprost, do koniunkturalizmu ani tym bardziej dawać organom władzy wykonawczej narzędzi do swobodnego sterowania prokuraturą i prokuratorami”⁵⁹.

Niewiele można do powyższego dodać, a z pewnością nic ująć.

Jeden z autorów niniejszego opracowania, M. Gabriel-Węglowski, również kilkunastokrotnie w latach 2007–2020 zabierał aktywny głos

⁵⁸ J. Jaworski, *Rozważania na temat...*

⁵⁹ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017/2.

publicystyczny w dyskusjach. Między innymi, odwołując się od licznych przykładów międzynarodowych, postulował ponowny – po zupełnie dysfunkcyjnym kroku wstecz dokonanym w 2009 r. – powrót do centralizacji prokuratorskiego pionu zwalczania przestępczości zorganizowanej, szczegółowo uzasadniając szereg racjonalnych walorów takiego modelu⁶⁰; wskazywał na niedomagania systemowe, a nie tylko ludzkie, które sprzyjały wybuchowi afery AMBER GOLD⁶¹; wielokrotnie postulował potrzebę dużych zmian, zwłaszcza w kierunku niezależności Prokuratury i prokuratorów, ale także podniesienia ich profesjonalizmu⁶². Zwracał także uwagę na szersze problemy procedury karnej i zwalczania przestępczości, które w sposób oczywisty wiążą się z problematyką organizacji i działania Prokuratury i organów ścigania⁶³.

2. Prokuratura w orzecznictwie trybunałów

W judykaturze polskiego **Trybunału Konstytucyjnego** problematyka przepisów dotyczących organizacji i funkcjonowania Prokuratury występuje śladowo. Wśród ponad 12,5 tys. orzeczeń Trybunału odnotowanych

⁶⁰ *Koncepcja usprawnienia instytucjonalnego prokuratury w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo” 2011/4. Dalszym efektem tego kierunku pracy było przygotowanie projektu ustawy o Biurze Prokuratury do Spraw Przestępczości Zorganizowanej, opublikowanego jako jeden z rozdziałów monografii *Przestępczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczanie. Ujęcie praktyczne*, red. W. Jasiński, W. Mądrzejowski, K. Wiciak, Szczepiński 2013.

⁶¹ M. Gabriel-Węglowski, *Zawodzą nie tylko ludzie*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 20 września 2012 r.

⁶² M.in.: *Sędzia śledczy – temat zastępczy*, „Rzeczpospolita” z dnia 17 grudnia 2007 r.; *Z teczek marzeń prokuratora*, „Polityka” z dnia 12 grudnia 2009 r. (wspólnie z J. Skąłą); *Prokuratorzy chcą więcej niezależności*, „Dziennik – Gazeta Prawna” z dnia 8 lutego 2012 r.; *Zmiany w prokuraturze – drobny remont to za mało*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 października 2015 r. (wspólnie z K. Kremens i W. Jasińskim); *Nowa prokuratura, czyli refleksje nad jej przyszłością*, monitorkonstytucyjny.eu, publikacja z dnia 8 maja 2020 r. (wspólnie z R. Kmieciakiem); *Architektura bezpieczeństwa*, „Rzeczpospolita” z dnia 2 lutego 2022 r.; *Niezależna prokuratura najlepszym strażnikiem praworządności* (wywiad), Prawo.pl, opublikowano 17 lipca 2020 r.

⁶³ M.in. *Przestępczość zorganizowana – dokąd zmierzamy?*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 grudnia 2015 r. (wspólnie z W. Mądrzejowskim); *Przeteterminowana sprawiedliwość*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 lutego 2022 r.

w systemie informacji prawnej LEX, wydanych od maja 1986 r. do końca 2022 r., odnaleźć można zaledwie 12 (0,09% wszystkich, a zatem dosłownie niecały promil) dotyczących bezpośrednio tej materii, i to kwestii choć ważnych, to jednak nie pierwszoplanowych. Dotyczyły one w różnym stopniu, i to niekoniecznie rozstrzygając co do meritum: kształtowania wynagrodzeń⁶⁴, zakazu związków małżeńskich zawieranych m.in. przez prokuratorów i adwokatów⁶⁵, zakazu działalności politycznej prokuratorów⁶⁶, oświadczeń lustracyjnych m.in. prokuratorów⁶⁷, tzw. awansu poziomego sędziów i prokuratorów⁶⁸, dodatkowej aktywności zawodowej prokuratorów⁶⁹, zakresu postępowania kasacyjnego w postępowaniach dyscyplinarnych zawodów prawniczych⁷⁰, uprawnień emerytalnych m.in. sędziów i prokuratorów⁷¹, kształtowania właściwości terytorialnej prokuratur rejonowych⁷², dyżurów prokuratorskich⁷³ oraz zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów⁷⁴.

Co charakterystyczne, absolutnymi wyjątkami są rozstrzygnięcia, których bezpośrednim i jedynym przedmiotem byłyby wyłącznie przepisy ustawy o prokuraturze z 1985 r. (trzy takie orzeczenia) lub Prawa o prokuraturze z 2016 r. (tylko jedno orzeczenie). Większość judykatów miała związek z jednoczesnym rozstrzygnięciem o zgodności z Konstytucją innych ustaw lub rozporządzeń prócz przepisów prokuratorskich. Trudno nie postawić tezy, że to zarówno efekt braku konstytucjonalizacji Prokuratury, jak i znikomego w gruncie rzeczy zainteresowania ze strony uprawnionych do inicjowania postępowań przed Trybunałem jej pozycją ustrojową oraz węzłowymi problemami wykonywania zawodu prokuratora, np. zakresu niezależności.

⁶⁴ Uchwała TK z dnia 29 stycznia 1992 r., W 14/91 (Dz. U. Nr 12, poz. 52) oraz uchwała TK z dnia 17 lutego 1993 r., W 4/92 (Dz. U. Nr 17, poz. 81).

⁶⁵ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98 (Dz. U. Nr 20, poz. 180).

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 (Dz. U. Nr 56, poz. 517).

⁶⁷ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07 (Dz. U. Nr 85, poz. 571).

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10 (Dz. U. poz. 562).

⁶⁹ Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/06 (Dz. U. Nr 47, poz. 317).

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., K 9/10 (Dz. U. poz. 760).

⁷¹ Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12 (Dz. U. poz. 684).

⁷² Wyrok TK z dnia 22 maja 2014 r., U 10/13 (Dz. U. poz. 754).

⁷³ Postanowienie TK z dnia 29 sierpnia 2015 r., Ts 1/15, LEX nr 1955465.

⁷⁴ Postanowienie TK z dnia 11 marca 2020 r., K 42/16, LEX nr 3008304.

W wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) – choć często nieco inna jest natura czy też płaszczyzna rozstrzyganych sporów, niżli w ramach kognicji krajowego sądu konstytucyjnego – częściej dostrzec można stosowne orzeczenia. Zwrócono w nich uwagę np. na kwestie:

- zasadności udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym toczącym się między odrębnymi stronami⁷⁵;
- zakresu prawa do publicznego wyrażania stanowiska przez prokuratorów, w tym co do sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości⁷⁶;
- zaskarżalności decyzji o odwołaniu prokuratora ze stanowiska kierowniczego⁷⁷;
- dopuszczalności aktywności politycznej w ujęciu łączenia mandatu parlamentarnego z pozostawianiem przez prokuratora w stanie spoczynku⁷⁸;
- sposobu komunikowania społeczeństwu przez Prokuraturę efektów jej pracy⁷⁹;
- oceny statusu prokuratora – na tle dopuszczalności stosowania tymczasowego aresztowania – jako elementu władzy wykonawczej, na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów, a więc, między innymi, łączących funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego⁸⁰; istotnym orzeczeniem z tego punktu widzenia jest

⁷⁵ Wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2022 r., 4418/18, Kramareva przeciwko Rosji, LEX nr 3292114; decyzja ETPC z dnia 17 października 2017 r., 54056/15, Kordek przeciwko Polsce, LEX nr 2394079.

⁷⁶ Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 r., 76521/12, Eminağaoğlu przeciwko Turcji, LEX nr 3144563.

⁷⁷ Wyrok ETPC z dnia 5 marca 2020 r., 3594/19, Kövesi przeciwko Rumunii, LEX nr 2963585.

⁷⁸ Decyzja ETPC z dnia 2 lutego 2016 r., 13523/12, Barski i Święczkowski przeciwko Polsce, LEX nr 1982190.

⁷⁹ Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., 39820/08, Shuvalov przeciwko Estonii, LEX nr 1164354.

⁸⁰ Wyrok ETPC z dnia 2 lipca 2002 r., 34611/97, Dacewicz przeciwko Polsce, LEX nr 54075. Warto tu zwrócić uwagę, że lektura innego orzeczenia ETPC, dotyczącego podobnej materii, ale w aspekcie pozycji asesora sądowego, prowadzi do wniosku, że pod pewnymi warunkami – rozważając to oczywiście tylko hipotetycznie – wymagającymi z pewnością dużej niezależności prokuratorskiej, ale także całkowitego rozdzielenia Prokuratury i Policji (choćby w niektórych kategoriach spraw), w ręce prokuratora mogłaby zostać przywrócona decyzja o stosowaniu tymczasowego aresztowania bez naruszenia Konwencji o ochronie

także inny wyrok, w którym przynajmniej pośrednio odmówiono przymiotu niezależności prokuratorom jako podległym ministrowi sprawiedliwości^{81, 82}.

W ramach tego ostatniego zagadnienia należy także zwrócić uwagę na wyrok europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu z dnia 27 maja 2019 r., w którym jednoznacznie zanegowano niezależność Prokuratury, o ile podlega ona organom władzy wykonawczej, przy czym sprawa dotyczyła Niemiec, a nie Polski: „Pojęcie «wydającego nakaz organu sądowego» w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową 2009/299, należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono prokuratur państwa członkowskiego, które są narażone na ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony

praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) (wyrok ETPC z dnia 14 czerwca 2011 r., 36921/07, Gargioli przeciwko Polsce, LEX nr 818456).

⁸¹ Wyrok ETPC z dnia 9 listopada 2006 r., 65411/01, Sacilor Lormines przeciwko Francji, LEX nr 2169442. Trybunał stwierdził: „Nawet jeżeli nie istnieje na piśmie przepis gwarantujący nieusuwalność członków Conseil d'Etat, gwarancja ta istnieje w praktyce, tak samo jak ich niezależność jest gwarantowana przez obowiązujące od dawna konwencje, takie jak wewnętrzne zarządzanie biura wykonawczego (bureau) Conseil d'Etat, bez ingerencji zewnętrznych (**jego członkowie nie podlegają nadzorowi ministra sprawiedliwości, w przeciwieństwie do członków prokuratury** [podkr. – aut.]), a zasady awansowania opierają się na starszeństwie, co jest praktyką gwarantującą niezależność zarówno od politycznych organów władzy, jak i od samych organów Conseil d'Etat”. Podobno orzeczono w wyroku z dnia 4 grudnia 2015 r., 47143/06, Zakharov przeciwko Rosji, LEX nr 1929190. Z kolei w wyroku z dnia 17 września 2014 r., 10865/09, Mocanu i inni przeciwko Rumunii, LEX nr 1504790, ETPC stwierdził: „Ogólnie rzeczy ujmując, aby śledztwo takie było skuteczne, osoby odpowiedzialne za jego prowadzenie muszą być niezależne od osób, których śledztwo takie dotyczy. Oznacza to nie tylko brak związków hierarchicznych lub instytucjonalnych, lecz także praktyczną niezależność”; identycznie w wyrokach ETPC z dnia 24 lipca 2014 r., 7511/13, Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce, LEX nr 1486914 oraz z dnia 13 grudnia 2012 r., 39630/09, El-Masri przeciwko Macedonii, LEX nr 1230197.

⁸² Warto zwrócić również uwagę na monografię autorstwa P. Turka, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022, która także może być przydatna w rozważaniach i pracach nad ewentualnym innym, nowym modelem polskiej prokuratury, jako źródło europejskich porównań i inspiracji.

organu władzy wykonawczej, takiego jak minister sprawiedliwości, w ramach podejmowania decyzji w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania⁸³.

Wszelako, trybunał luksemburski – rozpoznając tym razem sprawę litewską – uznał w odrębnym wyroku z tego samego dnia, co powyższy, że Prokurator Generalny może zyskać charakter niezależnego organu sądowego, pod określonymi warunkami. Jak wskazano: „55. W swych uwagach na piśmie rząd litewski także wskazał, że w ramach pełnienia wyznaczonych im funkcji prokuratorzy litewscy posiadają niezależność przyznaną im przez konstytucję Republiki Litewskiej, w szczególności jej art. 118 akapit trzeci, oraz przez przepisy Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (ustawy o prokuraturze Republiki Litewskiej). Ponieważ prokurator generalny Litwy ma status prokuratora, to korzysta z tej niezależności, która pozwala mu na działanie wolne od jakiegokolwiek wpływu zewnętrznego, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, w ramach wykonywania swych funkcji, w szczególności w przypadku, gdy postanawia, tak jak w sporze w postępowaniu głównym, wydać europejski nakaz aresztowania do celów prowadzenia postępowania karnego. Z tego tytułu prokurator ten jest zobowiązany do zapewnienia poszanowania praw danych osób. 56. W świetle tych okoliczności wydaje się, że prokuratora generalnego Litwy można uznać za «wydający nakaz organ sądowy» w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584, ponieważ, jak zostało stwierdzone w pkt 42 niniejszego wyroku, jego status w tym państwie członkowskim zapewnia nie tylko obiektywność wypełnianych przez niego zadań, ale także przyznaje mu gwarancję niezależności od władzy wykonawczej w ramach wydawania europejskiego nakazu aresztowania. Jednakże przedłożone Trybunałowi akta sprawy nie pozwalają na ustalenie, czy decyzje tego prokuratora o wydaniu europejskiego nakazu aresztowania mogą być zaskarżane w sposób spełniający w pełni wymogi związane ze skuteczną ochroną sądową, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego⁸⁴.

⁸³ Wyrok TS z dnia 27 maja 2019 r., C-508/18, Minister for Justice and Equality przeciwko Og i Pi., LEX nr 2671250; podobnie wyrok TS z dnia 12 grudnia 2019 r., C-566/19 PPU, Parquet Général du Grand-Duché de Luxembourg I Openbaar Ministerie przeciwko JR I YC., LEX nr 2767959.

⁸⁴ Wyrok TS z dnia 27 maja 2019 r., C-509/18, Minister for Justice and Equality przeciwko PF, LEX nr 2671254.