

PRAWO O PROKURATURZE

Komentarz

Piotr Turek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

PRAWO O PROKURATURZE

Komentarz

Piotr Turek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 6 kwietnia 2023 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Wiliński

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



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 978-83-8328-656-3

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	17
Wstęp	27
USTAWA z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze	35
DZIAŁ I. Przepisy ogólne	37
Art. 1. [Definicja prokuratury]	37
Art. 2. [Zadania prokuratury]	50
Art. 3. [Szczegółowe zadania wykonywane przez prokuraturę; prokuratorzy do spraw wojskowych] ...	58
Art. 4. [Czynności obowiązkowo podejmowane przez prokuratorów]	68
Art. 5. [Prawo uczestnictwa w postępowaniach]	70
Art. 6. [Obowiązek zachowania bezstronności i równego traktowania]	72
Art. 7. [Niezależność prokuratora; polecenia służbowe; zwrócenie uwagi; wytknięcie uchybienia; wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora]	76
Art. 8. [Uprawnienie prokuratora przełożonego do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego]	89
Art. 9. [Powierzenie prokuratorom podległym wykonywania czynności prokuratora przełożonego; wykonywanie czynności prokuratorów podległych przez prokuratora przełożonego]	92
Art. 10. [Obowiązek udzielania prokuratorom pomocy w realizacji ich zadań]	95

Art. 11.	[Informacja o zakresie stosowania kontroli i utrwalania rozmów oraz kontroli operacyjnej]	97
Art. 12.	[Przekazywanie informacji organom władzy publicznej i mediom]	100
Art. 12a.	[Przyznanie Skarbowi Państwa uprawnień do programów komputerowych obsługujących prokuratorskie systemy informatyczne]	103
Art. 12b.	[Wynagrodzenie za uprawnienia do programu komputerowego przyznane Skarbowi Państwa]	106
DZIAŁ II. Organizacja prokuratury		108
Rozdział 1. Organy i struktura organizacyjna prokuratury		108
Art. 13.	[Prokurator Generalny]	108
Art. 14.	[Powołanie i odwołanie Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego] ...	113
Art. 15.	[Powołanie i odwołanie prokuratora regionalnego, okręgowego i rejonowego; zastępcy prokuratorów do spraw wojskowych]	115
Art. 16.	[Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury]	118
Art. 17.	[Zadania Prokuratury Krajowej]	120
Art. 18.	[Prokurator Krajowy]	121
Art. 19.	[Departamenty i biura Prokuratury Krajowej]	123
Art. 20.	[Wydziały Zamiejscowe Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej]	128
Art. 21.	[Naczelnik Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej]	129
Art. 22.	[Prokuratury regionalne]	130
Art. 23.	[Prokuratury okręgowie]	135
Art. 24.	[Prokuratury rejonowe]	138
Art. 25.	[Wydziały, działy i sekcje w prokuraturach]	141
Art. 26.	[Dyrektorzy, naczelnicy i kierownicy]	141
Art. 27.	[Prokuratorzy w komórkach organizacyjnych do spraw wojskowych]	142
Art. 28.	[Jednostki organizacyjne prokuratury wyższego stopnia]	143

Art. 29.	[Nadzór instancyjny i nadzór służbowy]	146
Art. 30.	[Wizytacja jednostki organizacyjnej prokuratury]	151
Art. 31.	[Prokuratorzy bezpośrednio przełożeni i zwierzchnicy służbowi]	154
Art. 32.	[Obciążenie prokuratorów obowiązkami służbowymi]	158
Art. 33.	[Prokurator nadrzędny]	159
Art. 34.	[Prawo wydawania poleceń służbowych]	161
Art. 35.	[Delegacja ustawowa – tworzenie i znoszenie jednostek prokuratury]	162
Art. 36.	[Delegacja ustawowa – regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury]	166
Art. 37.	[Określenie struktury organizacyjnej jednostki prokuratury i podziału obowiązków służbowych]	171
Art. 38.	[Korzystanie z pomocy doradców]	172
Art. 39.	[Rzecznik prasowy prokuratury]	173
Art. 40.	[Środki zapewniające bezpieczeństwo w budynkach prokuratury]	175
Art. 41.	[Pojazdy prokuratury i Ministerstwa Sprawiedliwości jako pojazdy uprzywilejowane]	176
Rozdział 2. Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym		177
Art. 42.	[Skład Krajowej Rady Prokuratorów]	177
Art. 43.	[Kompetencje Krajowej Rady Prokuratorów]	181
Rozdział 3. Samorząd prokuratorski		185
Art. 44.	[Zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej]	187
Art. 45.	[Zadania zebrania prokuratorów Prokuratury Krajowej]	188
Art. 46.	[Zgromadzenie prokuratorów]	189
Art. 47.	[Zadania zgromadzenia prokuratorów]	191
Art. 48.	[Kolegium prokuratury regionalnej]	193
Art. 49.	[Zadania kolegium prokuratury regionalnej]	194
Art. 50.	[Kolegium prokuratury okręgowej]	195
Art. 51.	[Zadania kolegium prokuratury okręgowej]	197
Art. 52.	[Regulaminy]	199

Rozdział 4. Finansowanie działalności prokuratury	199
Art. 53. [Dochody i wydatki prokuratury w budżecie państwa; dysponent części budżetowej]	201
Art. 53a. [Sumy depozytowe i rachunki depozytowe]	202
Art. 54. [Wydatki na szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr prokuratury]	204
Art. 55. [Działalność prokuratury finansowana ze środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie potrzeb obronnych RP]	205
DZIAŁ III. Działalność prokuratury	207
Rozdział 1. Postępowanie przygotowawcze	207
Art. 56. [Zadania prokuratora w ramach postępowania przygotowawczego]	210
Art. 57. [Nadzór nad postępowaniem przygotowawczym]	215
Art. 58. [Wystąpienie prokuratora w sprawie okoliczności sprzyjających popełnianiu przestępstw lub utrudniających ich ujawnianie]	217
Art. 59. [Przesłanie sprawy właściwemu organowi w razie umorzenia lub odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego]	219
Art. 60. [Wytyczne Prokuratora Generalnego; składanie informacji o działalności organów w zakresie postępowania przygotowawczego]	221
Art. 61. [Wystąpienia do organów administracji publicznej w celu usprawnienia działalności w zakresie postępowania przygotowawczego]	224
Art. 62. [Wytyczne i wystąpienia w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych]	225
Art. 63. [Jednostki prokuratury prowadzące lub nadzorujące postępowanie przygotowawcze; powołanie zespołu prokuratorów]	226
Rozdział 2. Udział prokuratora w postępowaniu sądowym i w innych postępowaniach	229
Art. 64. [Wykonywanie czynności oskarżyciela publicznego; cofnięcie aktu oskarżenia]	231
Art. 65. [Wnioski w przedmiocie ułaskawienia]	232

Art. 66.	[Wnoszenie środków odwoławczych i środków zaskarżenia]	233
Art. 67.	[Udział prokuratora w postępowaniach – odesłanie do innych ustaw]	233
Art. 68.	[Podpis elektroniczny prokuratora]	238
Art. 69.	[Uprawnienia prokuratora w zakresie żądania dostępu do dokumentów, przesłuchiwanie świadków, dokonywania oględzin]	239
Art. 70.	[Działania prokuratora w razie niezgodności z prawem aktów organów samorządu terytorialnego lub wojewody]	242
Rozdział 3. Współdziałanie w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości		244
Art. 71.	[Wniosek o podjęcie odpowiednich działań przez właściwe organy]	244
Art. 72.	[Informacja o stanie przestępczości i jej zwalczaniu]	245
Rozdział 4. Nadzór nad wykonywaniem decyzji o pozbawieniu wolności		246
Art. 73.	[Nadzór nad wykonywaniem decyzji o pozbawieniu wolności]	246
DZIAŁ IV. Prokuratorzy		249
Rozdział 1. Powołanie i odwołanie prokuratora		249
Art. 74.	[Organ powołujący na stanowisko prokuratorskie; opinia kolegium prokuratury o kandydacie]	250
Art. 75.	[Warunki powołania na stanowisko prokuratora]	252
Art. 76.	[Warunki powołania na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej, prokuratury regionalnej i prokuratury okręgowej]	257
Art. 77.	[Informacje i zaświadczenia przedstawiane przez kandydata na stanowisko prokuratorskie]	259
Art. 78.	[Informacje o kandydacie do objęcia stanowiska prokuratorskiego uzyskane od Policji]	260
Art. 79.	[Przydzielanie stanowisk prokuratorskich i asesorskich jednostkom prokuratury]	261
Art. 80.	[Tryby powołania na stanowisko prokuratorskie]	262

Art. 81.	[Zgłoszenie kandydatury w procedurze konkursowej]	264
Art. 82.	[Czynności podejmowane przez prokuratora okręgowego w ramach procedury konkursowej]	264
Art. 83.	[Wykazy prowadzonych spraw, przygotowanych aktów notarialnych lub dorobku naukowego przedstawiane przez kandydatów na wolne stanowisko prokuratorskie]	265
Art. 84.	[Ocena kwalifikacji na wolne stanowisko prokuratorskie; zgłaszanie uwag]	268
Art. 85.	[Ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko asesora prokuratury]	270
Art. 86.	[Ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego lub asesora sądowego]	271
Art. 87.	[Ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego lub asesora sądowego]	271
Art. 88.	[Ocena kwalifikacji kandydata wykonującego zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza albo zajmującego stanowisko starszego radcy lub radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa]	272
Art. 89.	[Ocena kandydata zajmującego stanowisko prezesa lub wiceprezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa]	274
Art. 90.	[Ocena predyspozycji osobowościowych kandydata do zawodu prokuratora]	275
Art. 91.	[Nawiązanie stosunku służbowego prokuratora; zgłoszenie się w celu objęcia stanowiska]	276
Art. 92.	[Złożenie ślubowania]	278
Art. 93.	[Odwołanie prokuratora]	280
Art. 94.	[Przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe]	283
Art. 95.	[Zakres uprawnień w razie przeniesienia na inne miejsce służbowe]	286
Rozdział 2.	Obowiązki i prawa prokuratorów	287
Art. 96.	[Podstawowe obowiązki prokuratora]	287
Art. 97.	[Zakaz prowadzenia działalności politycznej]	295
Art. 98.	[Obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych]	298

Art. 99.	[Czas pracy prokuratora]	299
Art. 100.	[Legitymacja służbowa]	300
Art. 101.	[Sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego]	301
Art. 102.	[Obowiązek zachowania tajemnicy]	303
Art. 103.	[Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia]	304
Art. 103a.	[Oświadczenie o członkostwie w zrzeszeniu, partii politycznej, funkcji pełnionej w zarządzie fundacji]	312
Art. 104.	[Oświadczenie o stanie majątkowym]	317
Art. 105.	[Formularz oświadczenia o stanie majątkowym]	326
Art. 106.	[Delegowanie prokuratora do Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, innych jednostek prokuratury]	326
Art. 106a.	[Delegowanie prokuratora Głównej Komisji, prokuratora Biura Lustracyjnego, prokuratora oddziałowej komisji i prokuratora oddziałowego biura lustracyjnego]	332
Art. 107.	[Odwołanie lub ustąpienie z delegacji]	333
Art. 108.	[Wynagrodzenie prokuratora delegowanego]	335
Art. 109.	[Dodatkowe należności przysługujące prokuratorowi delegowanemu do innej miejscowości]	337
Art. 110.	[Powierzenie prokuratorowi delegowanemu obowiązków na stanowiskach urzędniczych]	340
Art. 111.	[Wynagrodzenie przysługujące prokuratorowi delegowanemu do Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury lub Prokuratury Krajowej; dodatek specjalny]	341
Art. 112.	[Delegacja ustawowa]	343
Art. 113.	[Wynagrodzenie i inne świadczenia przysługujące prokuratorowi delegowanemu do pełnienia obowiązków poza granicami kraju]	344
Art. 114.	[Należności z tytułu podróży służbowych]	347
Art. 115.	[Wynagrodzenie prokuratora w przypadku nieobecności w pracy]	348
Art. 116.	[Urlop dla poratowania zdrowia]	352
Art. 117.	[Jednorazowe odszkodowanie w przypadku stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu]	353

Art. 118.	[Kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnienia lekarskiego]	356
Art. 119.	[Dodatkowy urlop wypoczynkowy]	358
Art. 120.	[Gratyfikacja jubileuszowa]	359
Art. 121.	[Miejsce zamieszkania prokuratora]	361
Art. 122.	[Pożyczka na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych]	364
Art. 123.	[Podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego]	367
Art. 124.	[Stawki wynagrodzenia zasadniczego; dodatek funkcyjny; dodatek za wieloletnią pracę]	369
Art. 125.	[Przepisy stosowane do prokuratorów do spraw wojskowych będących żołnierzami zawodowymi]	374
Art. 126.	[Składki na ubezpieczenie społeczne]	374
Art. 127.	[Przejście prokuratora w stan spoczynku]	376
Art. 128.	[Zwolnienie prokuratora do spraw wojskowych z zawodowej służby wojskowej]	380
Art. 129.	[Delegacja ustawowa – ustalanie i wypłacanie uposażeń prokuratorom w stanie spoczynku i członkom ich rodzin, terminy przekazania składek do ZUS]	381
Art. 130.	[Stosowanie do prokuratorów przepisów o pracownikach urzędów państwowych]	381
Art. 131.	[Powołanie prokuratora do niezawodowej służby wojskowej; skierowanie prokuratora do spraw wojskowych do służby poza granicami kraju]	383
Art. 132.	[Obowiązek zrzeczenia się stanowiska]	385
Art. 133.	[Nagrody i wyróżnienia]	389
Art. 134.	[Wykazy służbowe; wykaz prokuratorów i asesorów prokuratury]	391
Rozdział 3.	Odpowiedzialność karna, dyscyplinarna i służbowa prokuratorów	393
Art. 135.	[Immunitet prokuratorski]	393
Art. 136.	[Postępowanie przygotowawcze przeciwko prokuratorowi]	399
Art. 137.	[Przewinienia dyscyplinarne]	400
Art. 138.	[Odpowiedzialność za wykroczenia]	411
Art. 139.	[Zwrócenie uwagi na piśmie]	414

Art. 140.	[Wytknięcie uchybienia]	418
Art. 141.	[Przedawnienie karalności]	420
Art. 142.	[Wymierzenie kary dyscyplinarnej]	422
Art. 143.	[Postępowanie karne a postępowanie dyscyplinarne]	426
Art. 144.	[Przełożony dyscyplinarny]	426
Art. 145.	[Sądy orzekające w sprawach dyscyplinarnych]	428
Art. 146.	(uchylony)	432
Art. 147.	[Wyznaczenie składu Sądu Dyscyplinarnego; protokolant]	432
Art. 148.	[Jawność postępowania dyscyplinarnego]	433
Art. 149.	[Kara porządkowa upomnienia]	435
Art. 150.	[Zawieszenie w czynnościach w związku z postępowaniem dyscyplinarnym]	437
Art. 151.	[Zawieszenie w czynnościach w związku z pociągnięciem prokuratora do odpowiedzialności karnej lub wnioskiem o ubezwłasnowolnienie]	440
Art. 152.	[Obniżenie wynagrodzenia w razie zawieszenia w czynnościach]	441
Art. 153.	[Rzecznicy dyscyplinarni – kadencja, kompetencje, odwołanie]	441
Art. 153a.	[Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości] ...	447
Art. 153b.	[Przepisy stosowane do Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości]	449
Art. 154.	[Postępowanie wyjaśniające; przedstawienie zarzutów; odwołanie do sądu dyscyplinarnego]	449
Art. 155.	[Rozprawa przed sądem dyscyplinarnym]	453
Art. 156.	[Obrońca obwinionego]	454
Art. 157.	[Postanowienie o zatrzymaniu prokuratora i jego przymusowym doprowadzeniu]	456
Art. 157a.	[Możliwość przeprowadzenia czynności w postępowaniu dyscyplinarnym mimo nieobecności osoby uprawnionej]	458
Art. 158.	[Orzeczenie sądu dyscyplinarnego w razie ujawnienia innego przewinienia dyscyplinarnego w toku rozprawy]	458
Art. 158a.	[Wydanie wyroku nakazowego]	459

Art. 158b.	[Wykorzystanie w postępowaniu dyscyplinarnym dowodów uzyskanych do celów postępowania karnego]	460
Art. 159.	[Postępowanie dyscyplinarne w razie rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służbowego]	461
Art. 160.	[Uzasadnienie orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego]	462
Art. 160a.	[Podanie wyroku do publicznej wiadomości]	463
Art. 161.	[Oczywista bezzasadność decyzji rzecznika dyscyplinarnego]	465
Art. 162.	[Odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego]	466
Art. 163.	(<i>uchylony</i>)	467
Art. 163a.	[Niedopuszczalność kasacji; odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji]	467
Art. 164.	[Wystąpienie o wznowienie postępowania dyscyplinarnego]	469
Art. 165.	[Termin wznowienia postępowania dyscyplinarnego]	469
Art. 166.	[Koszty postępowania dyscyplinarnego]	471
Art. 167.	[Wykonanie orzeczenia sądu dyscyplinarnego]	472
Art. 168.	[Dołączenie odpisu orzeczenia do akt osobowych obwinionego; zatarcie skazania]	472
Art. 169.	[Uprawnienia Prokuratora Generalnego w postępowaniu dyscyplinarnym]	474
Art. 170.	[Kara łączna za przewinienia dyscyplinarne]	475
Art. 171.	[Przepisy stosowane w sprawach nieuregulowanych]	476
DZIAŁ V. Asesorzy prokuratury, asystenci prokuratorów i aplikanci prokuratorscy		
Rozdział 1. Asesorzy prokuratury		478
Art. 172.	[Mianowanie i zwalnianie asesorów prokuratury]	478
Art. 173.	[Powierzenie asesorowi prokuratury wykonywania czynności prokuratorskich]	479
Art. 174.	[Przepisy stosowane do asesorów prokuratury]	482
Rozdział 2. Asystenci prokuratorów		485
Art. 175.	[Kompetencje asystentów prokuratorów]	485

Art. 176.	[Wymagania na stanowisku asystenta prokuratora]	488
Art. 177.	[Wynagrodzenie i inne świadczenia przysługujące asystentowi prokuratora]	490
Art. 178.	[Delegacja ustawowa – zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów prokuratorów, wynagrodzenie]	491
Art. 179.	[Dopuszczenie asystenta prokuratora do egzaminu prokuratorского]	492
Art. 180.	[Nabór kandydatów na stanowisko asystenta prokuratora]	493
Art. 181.	[Staż asystencki]	495
Art. 182.	[Przepisy stosowane do asystentów prokuratora]	495
Rozdział 3.	Aplikanci prokuratorcy	497
Art. 183.	[Kompetencje aplikanta prokuratorского]	497
Art. 184.	[Przepisy stosowane do aplikanta prokuratorского]	499
DZIAŁ VI.	Skargi i wnioski	501
Art. 185.	[Rozpoznawanie skarg i wniosków]	501
Art. 186.	[Podmiot rozpatrujący skargi i wnioski]	502
Art. 187.	[Przekazanie skargi lub wniosku rzecznikowi dyscyplinarnemu]	503
Art. 188.	[Pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania]	503
Art. 189.	[Przepisy stosowane w sprawach nieuregulowanych]	504
DZIAŁ VII.	Urzędnicy i inni pracownicy	505
Art. 190.	[Zatrudnianie w prokuraturze urzędników i innych pracowników]	505
DZIAŁ VIII.	Przetwarzanie danych osobowych	509
Art. 191.	[Przetwarzanie danych osobowych]	509
Art. 191a.	[Nadzór nad powszechnymi jednostkami prokuratury w zakresie przetwarzania danych osobowych]	510

DZIAŁ IX. Przepis końcowy	513
Art. 192. [Wejście w życie ustawy]	513
Bibliografia	515

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|---|---|--|
| deklaracja z Bordeaux/opinia CCPE nr 4 | – | opinia nr 4 (2009) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie relacji między sędziami a prokuratorami, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.) |
| EKPC | – | Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 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.) |
| EKPPSK | – | Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych (Dz.U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854 ze zm.) |
| francuska ustawa o statucie sądownictwa | – | Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, www.legifrance.gouv.fr (dostęp: 29.12.2022 r.) |
| francuski k.p.k. | – | Code de procédure pénale, www.legifrance.gouv.fr (dostęp: 29.12.2022 r.) |

francuski kodeks etyczny sędziów i prokuratorów	–	Recueil des obligations déontologiques des magistrats, http://www.conseil-superieur-magistrature.fr (dostęp: 29.12.2022 r.)
francuski kodeks organizacji sądownictwa	–	Code de l'organisation judiciaire, w w . legifrance.gouv.fr (dostęp: 29.12.2022 r.)
k.k.s.	–	ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859 ze zm.)
k.k.w.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127)
k.p.	–	ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
k.p.w.	–	ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
k.r.o.	–	ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.w.	–	ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
Karta Nauczyciela	–	ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.)
karta rzymska/ opinia CCPE nr 9	–	opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora, www.coe.int/en/

	web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
KODS	– Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, sporządzona w Lanzarote dnia 25.10.2007 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 608)
konkordat	– konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28.07.1993 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja Republiki Francuskiej	– Constitution du 4 octobre 1958, w w w . legifrance.gouv.fr (dostęp: 28.12.2022 r.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja stambulska	– Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11.05.2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.)
KPHL	– Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107)
KZT	– Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16.05.2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym

- Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- opinia CCPE nr 2 – opinia nr 2 (2008) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich na temat „Alternatyw oskarżenia”, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
- opinia CCPE nr 6 – opinion no. 6 of the Consultative Council of European Prosecutors on the relationship between prosecutors and the prison administration, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
- opinia CCPE nr 7 – opinion (2012) no. 7 of the Consultative Council of European Prosecutors on the management of the means of prosecution services, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
- opinia CCPE nr 8 – opinion (2013) no. 8 of the Consultative Council of European Prosecutors on relations between prosecutors and the media, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
- opinia CCPE nr 11 – opinion no. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
- opinia CCPE nr 13 – opinion no. 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors: «Independence, accountability and ethics of prosecutors», www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)

opinia CCPE nr 14	–	opinion no. 14 (2019) of the Consultative Council of European Prosecutors: «The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime», www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions (dostęp: 28.12.2022 r.)
opinia Komisji Weneckiej dot. pr. prok.	–	European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Poland opinion on the act on the public prosecutor's office as amended, www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e (dostęp: 28.12.2022 r.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259)
p.u.s.a.	–	ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.u.s.p.	–	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
p.u.s.p. 1928	–	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 12, poz. 93)
p.w. pr. prok.	–	ustawa z 28.01.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178 ze zm.)
PKK	–	Prawnokarna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27.01.1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 z uzup.)
pr. aut.	–	ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509)
pr. prok.	–	ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.)

protokół nr 1 do EKPC	–	Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1)
r.p.j.o.p.	–	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206 ze zm.)
r.p.j.o.p. 2010	–	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.03.2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r. poz. 144)
raport Komisji Weneckiej dot. praworządności	–	Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, rm.coe.int/1680700a61 (dostęp: 28.12.2022 r.)
regulamin biurowości	–	zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3.03.2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz.Urz. MS z 2020 r. poz. 92)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie 2017/1939	–	rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Proku-

	–	ratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283, s. 1, ze zm.)
standardy IAP	–	Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, https://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1) (dostęp: 28.12.2022 r.)
standardy Komisji Weneckiej dot. prokuratury	–	European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) report on European standards as regards the independence of the judicial system: part II – the prosecution service, rm.coe.int/1680700a60 (dostęp: 28.12.2022 r.)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
u.f.p.	–	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u. IPN	–	ustawa z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023 r. poz. 102)
u. KSSiP	–	ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.)
u. Pol.	–	ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
u. SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)
u. TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)

u.p. 1950	–	ustawa z 20.07.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 38, poz. 346)
u.p. 1967	–	ustawa z 14.04.1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 13, poz. 55)
u.p. 1985	–	ustawa z 20.06.1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 31, poz. 138)
u.p. 1991	–	ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103)
u.p. 1994	–	ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70)
u.p. 2002	–	ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206)
u.p. 2008	–	ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39)
u.p. 2011	–	ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599)
u.p.s.p.	–	ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2018 r. poz. 577)
u.p.u.p.	–	ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2290 ze zm.)
u.s.c.	–	ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691)
u.s.z.	–	ustawa z 21.01.2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 406)
ustawa o obronie Ojczyzny	–	ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
uzasadnienie pr. prok.	–	projekt ustawy – Prawo o prokuraturze wraz z uzasadnieniem, VIII kadencja, druk sejm. nr 162 z 24.12.2015 r.
wytyczne budapesztańskie	–	European Guidelines on Ethics and Conduct for public prosecutors „The Budapest Guidelines” adopted by the Conference of Prosecutors

- wytyczne ONZ dot. –
prokuratury
- Guidelines on the Role of Prosecutors adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx> (dostęp: 28.12.2022 r.); nieoficjalne tłumaczenie na język polski: Wskazania dotyczące roli prokuratorów, Prok. i Pr. 1995/2
- zalecenie (2000)19 – Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system, rm.coe.int/16804be55a (dostęp: 28.12.2022 r.); nieoficjalne tłumaczenie zalecenia i memorandum wyjaśniającego na język polski: Prok. i Pr. 2001/1
- zalecenie (2012)11 – Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system, rm.coe.int/09000016807096c5 (dostęp: 28.12.2022 r.)

Czasopisma i publikatory

- | | | |
|------------|---|--|
| Dz.U. | – | Dziennik Ustaw |
| Dz.Urz. UE | – | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| Dz.Urz. MS | – | Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości |
| LEX | – | System Informacji Prawnej LEX |
| PiP | – | Państwo i Prawo |

Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

CCPE	–	fr. Conseil Consultatif de Procureurs Européens, ang. Consultative Council of European Prosecutors (Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich)
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GRECO	–	fr. Groupe d'Etats contre la corruption, ang. Group of States against Corruption (Grupa Państw przeciwko Korupcji)
Komisja Wenecka	–	Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (ang. European Commission for Democracy Through Law)
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
p.j.o.p.	–	powszechna jednostka organizacyjna prokuratury
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

II Rzeczpospolita przyjęła bez kompleksów francuski model sądownictwa, którego integralną część stanowiła prokuratura będąca przedstawicielem władzy wykonawczej w sądach. W modelu tym jedna i ta sama ściśle zredagowana ustawa (rozporządzenie Prezydenta RP z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych) regulowała zarówno ustrój sądów i prokuratury, jak i status sędziów i prokuratorów. Po II wojnie światowej, a więc w okresie tzw. Polski Ludowej, Polsce narzucony został model sowiecki, który – po pierwsze – zerwał więź prokuratury z sądownictwem, a po drugie – uczynił z niej swoistą czwartą władzę o wszechpotężnych uprawnieniach. W tym z kolei modelu trzy kolejne ustawy przyjmowane w latach 1950–1985 kształtowały prokuraturę w sposób odrębny od sądownictwa, niejako wobec niego równoległy. Paradoksalnie, przełom ustrojowy lat 1989–1990 – mający na celu zerwanie z totalitaryzmem i budowę demokratycznego państwa prawnego – nie doprowadził do radykalnych przemian w obrębie prokuratury. Po pierwsze, nie powrócono do modelu przedwojennego, a jedynie nawiązano do niego w ten sposób, że na nowo podporządkowano prokuraturę Ministrowi Sprawiedliwości. Po drugie, nie zerwano z modelem sowieckim, a jedynie częściowo okrojono uprawnienia prokuratury jako nieprzystające do nowego ustroju politycznego i gospodarczego. Po trzecie, pomimo oczyszczenia prokuratury z osób najbardziej skompromitowanych i powrotu do niej osób, które musiały ją wcześniej opuścić ze względu na przekonania, gros prokuratorów ukształtowanych mentalnie w PRL bez problemów odnalazło się w pozornie zreformowanej

instytucji, wywierając przemożny wpływ na dobór i kształtowanie nowych kadr. W efekcie powstał twór eklektyczny, by nie rzec: niekształtny, a przy tym wśród elit państwa nie wykształcił się konsens co do pożądanego kształtu prokuratury. Wyrazem braku takiego konsensu było zniknięcie prokuratury z polskiego porządku konstytucyjnego wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., jak też niekończące się obojętowanie peerelowskiej ustawy o prokuraturze z 1985 r., którą bez ustanku i w niekonsekwentny sposób nowelizowano. Apogeum tej niekonsekwencji był zdaniem autora fakt, że w 2010 r., a więc po dwudziestoletnim podporządkowaniu Ministrowi Sprawiedliwości, prokuraturę na nowo przekształcono w czwartą władzę, nazywając ją odtąd organem ochrony prawnej, pozbawiając Prokuratora Generalnego realnych instrumentów kierowania podległą mu instytucją, ale prokuratorom przyznając bezprecedensową niezależność wewnętrzną.

Uchwalenie w dniu 28.01.2016 r. ustawy – Prawo o prokuraturze (pr. prok.) jest więc z historycznego punktu widzenia wydarzeniem istotnym. Chodzi bowiem ni mniej, ni więcej tylko o pierwszą w demokratycznej Polsce, oczekiwaną od 1989 r., całkowicie nową ustawę regulującą ustrój prokuratury. Ze stojącego przed nimi wyzwania zdawali sobie sprawę autorzy projektu, którzy uzasadnienie pr. prok. zaczynają następująco: „Dotychczas obowiązująca ustawa o prokuraturze została uchwalona w 1985 roku i (...) w chwili obecnej nie spełnia potrzeb nowoczesnego państwa prawa oraz wyzwań związanych z rozwojem technologii i różnego rodzaju przestępczości”. Nic więc dziwnego, że sposób, w jaki autorzy uznali za stosowne dostosować prokuraturę do potrzeb nowoczesnego państwa prawa i wyzwań współczesności, wzbudził bezprecedensowe zainteresowanie doktryny: w ciągu pierwszych lat obowiązywania Prawo o prokuraturze doczekało się aż czterech całościowych komentarzy, co jaskrawo kontrastuje z nielicznymi komentarzami powstałymi na gruncie wcześniej obowiązujących przez całe dziesięciolecie ustaw. Jeśli więc autor zdecydował się napisać kolejny komentarz do Prawa o prokuraturze, to uczynił tak, po pierwsze, w celu dokładnego zbadania, jak ustawa ta realizuje cele stawiane sobie przez jej autorów, w tym zwłaszcza czy rzeczywiście dostosowuje ona prokuraturę do po-

trzeb demokratycznego państwa prawnego odpowiadającego współczesnym standardom europejskim, a po drugie – uczynił tak w zamiarze rozwinięcia refleksji (przede wszystkim tych krytycznych) poczynionych przez autorów już funkcjonujących na rynku księgarskim komentarzy, a także w celu uzupełnienia (niekiedy znacznego) zawartych w tych komentarzach informacji, a zwłaszcza odniesień prawnoporównawczych i prawnomiędzynarodowych. Wychodząc z takich założeń, autor skomentował Prawo o prokuraturze w następujący sposób.

Po pierwsze, autor przeanalizował przepisy pr. prok. w ujęciu historycznym, tj. na tle regulacji wcześniejszych polskich ustaw dotyczących ustroju prokuratury. Już w tym miejscu warto zasygnalizować, że z badań tych ujawnia się obraz rzekomo nowatorskiego Prawa o prokuraturze jako ustawy powielającej, niekiedy dosłownie, uregulowania mające rodowód w „gomułkowskiej” ustawie z 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a przejęte następnie przez „jaruzelską” ustawę o takim samym tytule z 1985 r. Jest to być może niezamierzony, ale realny efekt wyrażonego w uzasadnieniu pr. prok. poglądu, że ustawa ta osiągnie wyznaczone jej cele, „przywracając sprawdzone w przeszłości rozwiązania”. Okoliczność ta umyka uwadze większości komentatorów, co być może wynika z faktu, że rozwiązania pochodzące z czasów PRL obowiązują już tak długo, że nikt nie pamięta innej rzeczywistości prokuratorskiej ani nawet nie bardzo może ją sobie wyobrazić z braku należytej perspektywy porównawczej, a w związku z tym treść (czy nawet samo istnienie) niektórych przepisów pr. prok. wydaje się oczywistością.

Po drugie, autor przeanalizował przepisy pr. prok. w ujęciu prawnoporównawczym, odnosząc je w pierwszej kolejności do uregulowań obowiązujących w systemie francuskim. Uczynił tak nie tylko po to, aby dać Czytelnikom perspektywę, o której braku mowa wyżej. Nie chodziło też wyłącznie o fakt, że odrodzona II Rzeczpospolita przejęła, jak wspomniano, francuski model prokuratury, która to zresztą instytucja narodziła się i ukształtowała we Francji. Podstawowym powodem szerokiego i szczegółowego omawiania analogicznych rozwiązań francuskich jest okoliczność, że autorzy projektu pr. prok. uzasadniają go właśnie na-

wiązaniem do modelu francuskiego, choć czynią to w sposób więcej niż ogólnikowy. Dla Czytelnika zainteresowanego funkcjonowaniem prokuratury będzie tymczasem pożyteczne, aby dowiedzieć się, jak rzeczywistość wygląda podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości prokuratura francuska i co w ogóle ma ona wspólnego z modelem obowiązującym w Polsce. Okazuje się np., że we Francji Minister Sprawiedliwości już od dawna nie ma prawa wydawania prokuratorom poleceń w sprawach indywidualnych. Równocześnie zbyt nużące byłoby zdaniem autora jednoczesne porównywanie prokuratury polskiej do modeli innych państw, które zainspirowały autorów pr. prok., a więc np. Rumunii, zaś opisywanie rozwiązań obowiązujących w innych dużych państwach europejskich, a więc np. w Niemczech, Hiszpanii czy Włoszech, o tyle nie miałyby sensu, że autorzy pr. prok. do nich nie nawiązują. W drugiej kolejności, również przyjmując perspektywę prawnoporównawczą, autor odniósł uregulowania pr. prok. do uregulowań ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.). Tutaj z kolei należy skonstatować, że lata rozdzielenia prokuratury od sądów doprowadziły do istotnych niekiedy różnic w ukształtowaniu statusu sędziów i prokuratorów z niekorzyścią dla tych ostatnich.

Po trzecie, autor postanowił odnieść rozwiązania pr. prok. do standardów międzynarodowych. Istniejące już komentarze wspominają co prawda o tych standardach, ale czynią tak w sposób wyrywkowy i niesystematyzowany, ograniczając się niemal zawsze do dokumentów przetłumaczonych na język polski, co siłą rzeczy pozbawia Czytelnika wglądu w większość mających tutaj zastosowanie norm. Skoro zaś autorzy pr. prok. stwierdzają autorytatywnie, że ustawodawca projektujący ustrój prokuratury nie jest ograniczony normami prawa międzynarodowego, warto powiedzieć „sprawdzam” i przekonać się, że niektóre rozwiązania pr. prok. mają implikacje niedające się pogodzić z wiążącymi normami międzynarodowymi, w tym z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Tytułem przykładu warto wspomnieć o przepisach pr. prok. umożliwiających głęboką i arbitralną ingerencję w prawo do życia prywatnego i rodzinnego prokuratorów poprzez ich delegowanie do dowolnej miejscowości na terytorium RP.

Po czwarte, tak jak inni komentatorzy, autor omówił najważniejsze orzeczenia sądów i poglądy doktryny, a nadto przeanalizował możliwie wnikliwie tekst ustawy, kładąc w szczególności nacisk na związki pomiędzy poszczególnymi jej przepisami – w tym również pod kątem wychwycenia licznych niestety niespójności pr. prok.

Po piąte wreszcie, autor opracował komentarz nie tylko z myślą o tych Czytelnikach, którzy chcą pr. prok. stosować, ale i o tych, którzy chcą tę ustawę zmienić. W związku z tym w odniesieniu do wielu przepisów pr. prok. autor zawarł uwagi krytyczne – nie tylko z punktu widzenia standardów międzynarodowych czy rozwiązań przyjętych w ugruntowanych demokracjach europejskich, ale także z punktu widzenia norm Konstytucji RP (zob. np. komentarz do art. 103a), zasad poprawnej legislacji (zob. np. komentarz do art. 13), a niekiedy także zasad logiki (zob. komentarz do art. 79). Warto z tym kontekście zasygnalizować, że niektóre z nowatorskich uregulowań pr. prok. okazują się zasługiwać na krytykę z tak wielu względów, że powstaje wręcz pytanie, czy ich autorzy nie kierowali się głębokimi uprzedzeniami, a w każdym razie wyjątkową nieufnością, wobec prokuratorów w ogóle. Jaskrawym przykładem jest w opinii autora przepis art. 165 § 1 pr. prok., który przewiduje możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym skazaniem z uwagi na ujawnienie się okoliczności uzasadniających wymierzenie surowszej kary. Bezprecedensowa represyjność tej regulacji i zerwanie przez nią z zasadą powagi rzeczy osądzonej umknęły tymczasem, jak się wydaje, uwadze doktryny.

Z powyższego nie wynika, że autor całościowo kwestionuje rozwiązania przyjęte w Prawie o prokuraturze. I z dokumentów międzynarodowych, i z rozwiązań przyjętych w klasycznym systemie francuskim wynika bowiem jasno, że podstawowym celem prokuratury jest czuwanie nad jednolitym stosowaniem prawa (co oznacza również strzeżenie zasady równości wobec prawa oraz wdrażanie standardów międzynarodowych przyjętych przez państwo), a w związku z tym hierarchiczna, scentralizowana struktura prokuratury jest normą i nie ma w niej miejsca na niezależność prokuratorów analogiczną do niezawisłości sędziowskiej.

W literaturze francuskiej prezentowany jest wręcz pogląd, że niezawisłość prokuratorów oznaczałaby *de facto*, iż państwo nie ma jednolitej polityki karnej, ale że polityk karnych jest tyle, ilu jest prokuratorów. Z tego punktu widzenia niezależność prokuratorska zdefiniowana w art. 7, 8 i 9 pr. prok. nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Równocześnie jednak zastrzeżenia – i to fundamentalne – budzi brak obwarowania niezależności prokuratorskiej, choćby wąsko zakreślonej, gwarancjami jej przestrzegania. Innymi słowy, problem nie polega na tym, że hierarchia służbowa może prokuratorowi narzucić decyzję albo jego decyzję zmienić, ale że hierarchia ta dysponuje całą paletą instrumentów, które pozwalają jej ukarać prokuratora za działania należące do jego ustawowych uprawnień czy wręcz obowiązków. Słowa „ukarać” autor używa z premedytacją, ponieważ w praktyce prokuratorskiej realizowanie niezależności bywa traktowane jako niesubordynacja wobec przełożonych i nielojalność wobec instytucji. I tutaj znowu należy przywołać przykład delegowania prokuratora z dnia na dzień do odległych miejscowości na terytorium RP, co oczywiście zupełnie przypadkiem skorelowane bywa w czasie ze sformułowaniem przez delegowanego stanowiskiem w takiej czy innej sprawie. Tymczasem okazuje się, że w klasycznym systemie francuskim daje się pogodzić podporządkowanie hierarchiczne (ustawodawca francuski w ogóle nie używa terminu „niezależność” w stosunku do prokuratorów) z gwarancjami statusu zawodowego prokuratora. System delegacji analogiczny do polskiego nie jest tam znany, a nad procesem rekrutacji i awansów czuwa niezależna od Ministra Sprawiedliwości Najwyższa Rada Sądownictwa, która jest również organem dyscyplinarnym. Co jednak najistotniejsze, sędziowie i prokuratorzy tworzą jeden wspólny korpus. Oznacza to, po pierwsze, że zwierzchnikiem prokuratora jest zarówno szef prokuratury, jak i prezes sądu, przy którym prokuratura ta jest umiejscowiona, a więc wpływ na jego karierę mają opinie obu tych funkcjonariuszy. Po drugie, prokurator niezadowolony z poleceń swoich przełożonych może po prostu przejść na stanowisko sędziego, czemu jego przełożeni, łącznie z Ministrem Sprawiedliwości, nie mogą się sprzeciwić. Bardzo istotne jest również, że polecenia mogą być wydawane tylko i wyłącznie drogą służbową, a więc np. szef prokuratury przy sądzie apelacyjnym nie może wydać polecenia prokuratoro-

rowi prokuratury przy sądzie niższej instancji z pominięciem szefa tej jednostki (a przy tym struktura hierarchiczna jest spłaszczona do dwóch tylko szczebli). Co jeszcze istotniejsze, Minister Sprawiedliwości, a więc polityk, nie ma prawa wydawania poleceń w sprawach indywidualnych, a polityka karna państwa, chociaż definiowana przez władzę wykonawczą w granicach obowiązujących ustaw, jest przekazywana do realizacji podległej jej prokuraturze w formie ogólnych wytycznych.

Autor ma głęboką nadzieję, że skonstruowany w oparciu o powyższe założenia i spostrzeżenia komentarz dostarczy nowych argumentów i punktów odniesienia w stale toczącej się debacie o ustroju i pozycji prokuratury w Rzeczypospolitej Polskiej i że wyniki tej debaty znajdą odzwierciedlenie w kolejnych wydaniach komentarza. Zaznaczyć też należy, że dopiero na końcowym etapie pracy nad niniejszym komentarzem, tj. w 2023 r., ukazała się nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer książka pt. *Na straży prawa. Nowy model Prokuratury*, której autorzy – Michał Gabriel-Węglowski i Magdalena Malinowska-Wójcicka, również krytycznie nastawieni do pr. prok. – proponują własny projekt ustawy dotyczącej prokuratury. Do tej więc właśnie pozycji należy odeśłać Czytelnika zainteresowanego możliwościami alternatywnego uregulowania tej materii.

Tytułem uwag wstępnych – tym razem od strony redakcyjnej – należy wyjaśnić, że sygnalizowane już przedłużające się obowiązywanie nieustannie nowelizowanej ustawy o prokuraturze z 1985 r. (której nawet tytuł był zmieniany, gdyż początkowo była to ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przez co skądinąd, z uwagi na identyczne brzmienie tytułu, łatwo ją pomylić z wcześniejszą ustawą z 1967 r.) stwarza istotną trudność terminologiczną przy podjętych przez autora niezbędnych badaniach historycznoprawnych. W istocie bowiem zachodzi konieczność ciągłego porównywania pr. prok. nie z jedną ustawą obowiązującą przez 30 lat, ale z wieloma różnymi aktami prawnymi „udającymi” jedną ustawę – nie wspominając już o ustawach obowiązujących przed 1985 r., do których również należy nawiązać. Stąd też dla uproszczenia autor odwołuje się tylko do tekstów ogłoszonych „stalinow-

skiej” ustawy z 20.07.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (u.p. 1950) i „gomułkowskiej” ustawy z 14.04.1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (u.p. 1967), pomijając ich nowelizacje. Następnie autor odwołuje się do tekstu ogłoszonego ustawy z 20.06.1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (u.p. 1985) oraz do kolejnych tekstów jednolitych tej ustawy publikowanych po przełomie 1989/1990, które oznaczane są skrótami u.p. 1991, u.p. 1994, u.p. 2002, u.p. 2008 i u.p. 2011. Także i tutaj autor stara się pomijać nowelizacje ustawy z 1985 r. dokonywane pomiędzy ukazaniem się kolejnych tekstów jednolitych.

Kończąc wstęp, autor chciałby serdecznie podziękować wszystkim Koleżankom i Kolegom Prokuratorom, którzy w trakcie pracy nad komentarzem wspierali go swoimi radami i inspirowali go swoimi pytaniami i problemami praktycznymi.

USTAWA

z dnia 28 stycznia 2016 r.

Prawo o prokuraturze

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1259, poz. 2582; z 2023 r.
poz. 240)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Definicja 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, prokuratorów regionalnych, prokuratorów okręgowych i prokuratorów 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 „od-

działowymi komisjami”, prokuratorzy Biura Lustracyjnego oraz prokuratorzy oddziałowych biur lustracyjnych.

Słowo „prokurator” jest pochodzenia łacińskiego. Rzecznik *procurator* pochodzi od czasownika *procuro*, który oznacza „zawiadować, mieć staranie, zajmować się cudzymi interesami”, ale też „odwracać złą wróżbę za pomocą ofiary lub modłów”. W rzymskim prawie prywatnym *procurator* był zarządcą majątku bogatego Rzymianina (co wyraża sformułowana przez Ulpiana definicja: *Procurator est qui aliena negotia mandatu domini administrat*), zaś *procurator ad litem* był zastępcą powołanym do prowadzenia procesu, przy czym – gdy zastępstwo procesowe stanowiło część obowiązków zarządcy – była to często jedna i ta sama osoba. Z kolei w rzymskim prawie publicznym wykształciła się funkcja prokuratorów cesarskich (łac. *procuratores caesaris*), o różnym charakterze. Byli więc prokuratorzy zajmujący się zarządkiem finansami poszczególnych jednostek administracyjnych oraz rozstrzyganiem sporów podatkowych (łac. *procuratores fisci*), a także prokuratorzy zarządzający w imieniu cesarza pomniejszymi oddalonymi prowincjami (łac. *procuratores Caesaris pro legato*). Do tych ostatnich zaliczał się Poncjusz Piłat, który jako prokurator Judei podlegał gubernatorowi Syrii¹.

Współczesna instytucja prokuratora wywodzi się jednak ze średnio-wiecznej Francji, gdzie istniały dwa rodzaje pełnomocników procesowych: prokuratorzy (fr. *procureurs*), których wystąpienia miały przede wszystkim charakter pisemny, i adwokaci (fr. *avocats*), których domeną były przemówienia przed sądem. Od końca XIII w. król zaczął wycofywać się z osobistego sprawowania wymiaru sprawiedliwości na rzecz sędziów zawodowych, a reprezentowanie swoich interesów w procesie powierzał ustanawianym przez siebie prokuratorom i adwokatom. Reprezentowali oni nie tylko osobiste interesy władcy, ale przede wszyst-

¹ Kontrowersyjna postać Poncjusza Piłata stanowi punkt odniesienia dla współczesnych prokuratorów polskich, którzy zwyczajowo obchodzą w Wielki Piątek swoje nieformalne święto. Oficjalny Dzień Prokuratury jest od niedawna obchodzony w dniu 11 lipca (§ 3a r.p.j.o.p.), która to data upamiętnia wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (tzw. kodeks Makarewicza).

kim czuwali w jego imieniu nad prawidłowym wymiarem sprawiedliwości oraz ochroną interesu ogólnego i porządku publicznego (do czego król był zobowiązany wobec powierzzonego mu przez Boga w opiekę ludu). Ponieważ ówczesne postępowanie karne miało formę pisemną, to właśnie prokuratorzy zgodnie ze swoją specjalizacją reprezentowali w nim króla; adwokaci z kolei występowali w jego imieniu w toczącym się ustnie procesie cywilnym.

W tym samym okresie dała się odczuć potrzeba uniezależnienia ścigania przestępstw od wniesienia skargi przez osobę prywatną, w szczególności przez samego pokrzywdzonego lub jego bliskich. Odziedziczony po prawach germańskich proces skargowy (akuzatoryjny) zaczął w związku z tym ustępować miejsca odradzającemu się procesowi inkwizycyjnemu, w którym ściganie mógł wszcząć z urzędu sędzia. W procesie tym z czasem pojawił się drugi obok sędziego uczestnik procesu uprawniony do wniesienia oskarżenia publicznego; był nim właśnie prokurator². Urząd ten w swojej dojrzałej formie (XVIII w.) napawał dumą najwybitniejsze umysły prawnicze tamtego czasu; Monteskiusz pisał: „Mamy dzisiaj cudowne prawo; mianowicie to, które żąda, aby monarcha, ustanowiony dla wykonywania praw, pomieścił przy każdym trybunale urzędnika, iżby ten ścigał w jego imieniu wszystkie zbrodnie: tak iż funkcja donosicieli jest u nas nieznana. (...) Wedle praw Platona ci, którzy zaniedbają ostrzec władz lub też udzielić im pomocy, winni być ukarani. To nie byłoby dzisiaj na miejscu. Oskarżyciel publiczny czuwa nad obywatelami; on działa, oni zaś są spokojni”.

Ordonans Filipa Pięknego z 23.03.1302 r. (według części źródeł: 1303 r.) zapoczątkował proces przekształcania prokuratora-pełnomocnika królewskiego w prokuratora-funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości. Nakazywał on bowiem prokuratorom królewskim składać taką samą przysięgę jak sędziom. Nieco później proces ten objął również adwoka-

² W procesie kanonicznym był nim promotor śledztwa (łac. *promotor inquisitionis*), którego również niekiedy nazywano prokuratorem (łac. *prosecutor inquisitionis* czy *procurator curiae ad excessos corrigendos deputatus*).

tów królewskich. Tytuły „prokurator generalny” i „advokat generalny” oznaczały początkowo jedynie tyle, że dana osoba zajmuje się ogółem spraw króla. Z czasem prokurator generalny stał się zwierzchnikiem prokuratury przy sądach wyższych (tj. parlamentach, które po rewolucji 1789 r. zastąpiły sądy apelacyjne), a advokat generalny występował tam w jego imieniu. Prokuratorom generalnym podlegali także wykonujący w jego imieniu czynności zastępcy (fr. *substituts*), a także prokuratorzy królewscy przy sądach niższych, którym podlegali z kolei adwokaci królewscy i zastępcy. Prokuratorzy generalni przy parlamentach otrzymywali instrukcje wyłącznie od kanclerza królewskiego. Współcześnie rzecz ma się podobnie: nie istnieje centralny urząd prokuratora generalnego Francji; prokuratorowi generalnemu przy Sądzie Kasacyjnym (a więc sądzie najwyższym) podlegają wyłącznie adwokaci generalni przy tym sądzie, ale nie prokuratorzy generalni przy sądach apelacyjnych, którym polecenia (od 2013 r. już tylko o charakterze ogólnym) wydaje minister sprawiedliwości. Prokurator generalny przy sądzie apelacyjnym jest zwierzchnikiem hierarchicznym adwokatów generalnych przy tym sądzie, a także prokuratorów Republiki przy trybunałach sądowych (do końca 2019 r. byli to prokuratorzy Republiki przy sądach wielkiej instancji; z dniem 1.01.2020 r. trybunały sądowe przejęły funkcje dawnych sądów wielkiej instancji i sądów instancji), którym z kolei podlegają zastępcy.

W modelu francuskim, zwanym klasycznym, prokuratorzy uznawani są tradycyjnie za przedstawicieli władzy wykonawczej przy sądach (fr. *agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux*), ale równocześnie wraz z sędziami tworzą jeden korpus funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (fr. *magistrats*). Przepis art. 1 francuskiej ustawy o statucie sądownictwa stanowi bowiem, że korpus sądowniczy tworzą w szczególności: 1) sędziowie i prokuratorzy Sądu Kasacyjnego, sądów apelacyjnych i sądów pierwszej instancji, jak również sędziowie i prokuratorzy w administracji centralnej Ministerstwa Sprawiedliwości; 2) sędziowie i prokuratorzy sprawujący funkcje inspektora generalnego, szefa generalnego inspektoratu wymiaru sprawiedliwości, generalnego inspektora wymiaru sprawiedliwości i inspektora wymiaru sprawiedliwości; 3) apli-

kanci Krajowej Szkoły Sądownictwa (fr. *auditeurs de justice*, co dosłownie oznacza „słuchaczy wymiaru sprawiedliwości”). Artykuł 1 cytowanej ustawy stanowi również, że wszyscy sędziowie i prokuratorzy mają prawo do powołania, w trakcie swojej kariery, na funkcje w sądach i w prokuraturze.

Etymologia słów oznaczających prokuratora w językach europejskich odzwierciedla genezę tego urzędu i jego dwie najważniejsze funkcje: reprezentowanie państwa i interesu publicznego (niem. *Staatsanwalt*; duń. *statsadvokat*; cz. *státní zástupce*; fr. *procureur/avocat général*, wł. *procuratore/avvocato generale*, ros. *npokypop*, pol. prokurator, ang. – w Szkoci – *procurator*) oraz dysponowanie skargą publiczną i wnoszenie oskarżenia publicznego (ang. *public prosecutor*, nid. *aanklager*, szw. *åklagare*, mac. *обвинител*). Na pierwszą z wymienionych funkcji kładzie też nacisk nazwa prokuratury w języku francuskim: *ministère public*, która dosłownie oznacza służbę lub posługę publiczną. W językach romańskich na określenie prokuratury używane są kalki terminu francuskiego: np. *Ministerio Público* (hiszp.) czy *Ministerul Public* (rum.); kalka taka („urząd publiczny”) pojawiła się również w języku polskim w tłumaczeniu (1811 r.) Kodeksu Napoleona (art. 184) będącego obowiązującym aktem prawnym w Księstwie Warszawskim.

Nie istnieje jedna, ogólnie przyjęta definicja prokuratury. Publikacje poświęcone tej instytucji – zarówno w literaturze polskiej, jak i obcej – z reguły unikają jej definiowania. Również dokumenty międzynarodowe, w tym wypracowane przez środowiska prokuratorskie, nie formułują definicji prokuratury (zob. np. wytyczne ONZ dot. prokuratury czy standardy IAP). Wyjątek stanowi jeden z dokumentów Komitetu Ministrów Rady Europy – zalecenie (2000)¹⁹, gdzie prokuratura zdefiniowana jest jako instytucja publiczna, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne, uwzględniając zarówno prawa jednostki, jak i niezbędną skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 1), przy czym zaznacza się jednocześnie, że nie jest to definicja wyczerpująca, ale wyłącznie „wspólny mia-

ownik” prokuratur europejskich (art. 2 i 3). Konwencje Rady Europy regulujące międzynarodową współpracę w sprawach karnych nie przesądza o charakterze prokuratury, a jedynie pozwalają państwom-stro-
nom uznać ją za organ sądowy *sensu largo* (zob. np. art. 1, art. 3 ust. 1, art. 12, art. 13 ust. 1, art. 15 ust. 2–4, art. 24 EKPPSK). Zgodnie z orzecznictwem ETPC prokuratorzy są funkcjonariuszami, których zadaniem jest przyczynianie się do prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości, a w tym sensie stanowią część szeroko rozumianego sądownictwa (wyrok Leśnik p. Słowacji z 11.03.2003 r., § 54). Zgodnie natomiast z orzecznictwem TSUE prokuraturę, która w postępowaniu karnym jest uprawniona do ścigania osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, w celu postawienia jej przed sądem, należy uznać za organ uczestniczący w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, zaś termin „organ sądowy” jako właściwy do wydania europejskiego nakazu aresztowania nie oznacza wyłącznie sędziów lub sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować także, w szerszym sensie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych tego państwa (wyrok z 27.05.2019 r. w połączonych sprawach C-508/18 i C-82/19, § 50 i 60).

Prawo o prokuraturze również nie zawiera definicji legalnej prokuratury, a w szczególności rezygnuje z obowiązującej w latach 2010–2016 definicji prokuratury jako organu ochrony prawnej (art. 1 ust. 3 u.p. 2011)³. W pr. prok. słowo „prokuratura” występuje w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jak np. w art. 1 § 1 („Prokuraturę stanowią...”), nazwa

³ Definicja ta była kontrowersyjna z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, rozdział IX Konstytucji RP, zatytułowany „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” nie wymienia prokuratury; ustawowe zdefiniowanie prokuratury jako organu ochrony prawnej, nawiązujące do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w taki właśnie sposób nazywał prokuraturę (wyrok z 6.03.2007 r., SK 54/06, Dz.U. Nr 47, poz. 317), należało więc traktować raczej jako preludium do szeroko postulowanej konstytucjonalizacji tej instytucji poprzez umieszczenie regulacji jej dotyczących właśnie w rozdziale IX Konstytucji RP. Po drugie, o ile ust. 3 art. 1 u.p. 2011 nazywał prokuraturę organem, o tyle ust. 2 tego samego artykułu określał Prokuratora Generalnego jako naczelny organ prokuratury, co tworzyło trudną do zaakceptowania z logicznego punktu widzenia koncepcję organów organu.

„prokuratura” jest odpowiednikiem nazwy „administracja”, czego konsekwencją jest użycie terminu „organ prokuratury” („Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury”), tak jak mówi się o organie administracji. Po drugie, jak np. w art. 1 § 3 („Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, prokuratur okręgowych i prokuratur rejonowych”), słowo to oznacza konkretną jednostkę organizacyjną prokuratury.

Prokuratura nie jest *expressis verbis* wymieniona w Konstytucji RP, a w szczególności w jej przepisach definiujących wymiar sprawiedliwości, tj. w art. 175 i 177 (a ustawodawca zwykły wręcz podkreśla, że prokuratura jest czym innym niż wymiar sprawiedliwości; zob. art. 137 § 1 pkt 2 pr. prok., który mówi o działaniach lub zaniechaniach mogących utrudnić funkcjonowanie „organu wymiaru sprawiedliwości lub prokuratury”). Doktryna sytuuje natomiast prokuraturę w obrębie władzy wykonawczej (podobnie jest w Niemczech, gdzie ani prokuratura, ani prokurator generalny nie są wymienieni w ustawie zasadniczej, a Federalny Trybunał Konstytucyjny określa prokuraturę jako element władzy wykonawczej). Przepis art. 103 ust. 2 Konstytucji RP stwierdza, że prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego. Z kolei w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP wymieniony jest Prokurator Generalny jako jeden z wielu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, w których orzeka Trybunał Konstytucyjny, a więc: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi; 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami; 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych; 5) skargi konstytucyjnej. Konstytucja RP nie przesądza jednak o jakichkolwiek uprawnieniach prokuratora i Prokuratora Generalnego w zakresie ścigania przestępstw i stania na straży praworządności (por. art. 2 pr. prok.). Nie istnieją zatem konstytucyjne przeszkody, aby zlikwidować prokuraturę, a zadania w wymienionym zakresie przekazać innym podmiotom. Co więcej, żaden wiążący Rzeczpospolitą Polską akt prawa

międzynarodowego nie zobowiązuje jej do ustanowienia instytucji prokuratury (o tym, że jest to możliwe w demokratycznym państwie prawnym, świadczy przykład Wielkiej Brytanii, gdzie do lat 80. XX w. nie istniała prokuratura). Na gruncie prawa Unii Europejskiej obowiązek taki zaistniałby, gdyby Polska na podstawie art. 86 ust. 1 TFUE przystąpiła w ramach tzw. wzmocnionej współpracy do Prokuratury Europejskiej, tj. gdyby obowiązywało ją rozporządzenie Rady 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Niejasne pozostaje zagadnienie, jakie podmioty należy zaliczyć – obok wymienionego *expressis verbis* w art. 1 § 2 pr. prok. Prokuratora Generalnego – do organów prokuratury. Kwestii tej nie rozstrzyga rozdział 1 działu II pr. prok. zatytułowany „Organy i struktura organizacyjna prokuratury”, gdyż nie zawiera on listy organów prokuratury analogicznej do zawartej w art. 21 § 1 p.u.s.p. listy organów sądów. Ponieważ ten ostatni przepis nie wymienia wśród organów sądów wiceprezesów, powstaje pytanie, czy za organ prokuratury można uznać np. zastępcę Prokuratora Generalnego, a także zastępców prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych. Co więcej, nasuwa się pytanie, czy organem prokuratury jest każdy prokurator z osobna. Wiele zależy tutaj od przyjętej definicji organu państwowego. Jeżeli jednak za cechę wyróżniającą uznać dysponowanie przez dany podmiot kompetencjami władczymi państwa, to zwraca uwagę, że w obowiązującym ustawodawstwie kompetencjami procesowymi nie dysponuje nigdy prokuratura, ale prokurator bądź Prokurator Generalny (zob. np. art. 184 § 1 i 3 k.p.a., art. 45 § 1 i 1a, art. 298 § 1, art. 328 k.p.k., art. 7 i 398¹ k.p.c., art. 8 § 1 i art. 285b p.p.s.a., art. 43 ust. 3 i in. u. TK). Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, że w polskim systemie prawnym każdy prokurator wykonuje kompetencje władcze na mocy własnego uprawnienia, a nie jako zastępca czy przedstawiciel prokuratora kierującego daną jednostką organizacyjną, co kontrastuje z klasycznym systemem francuskim, gdzie kompetencje procesowe przysługują właściwemu miejscowo prokuratorowi Republiki względnie prokuratorowi generalnemu, a więc szefowi danej jednostki organizacyjnej prokuratury, który może je wykonywać

osobiście lub za pośrednictwem swoich zastępców (zob. np. 39 francuskiego k.p.k.). Prokurator jest zresztą wymieniony wielokrotnie we wspomnianym rozdziale 1 działu II pr. prok. regulującym organy i strukturę prokuratury. W aktualnym stanie prawnym można więc przyjąć, że Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury rozumianej jako struktura, w ramach której on sam i podlegli mu prokuratorzy wykonują kompetencje władcze przysługujące im na mocy ustawy. Struktura ta oparta jest na zasadach hierarchicznego podporządkowania, jednoosobowego kierownictwa i centralizmu (art. 7 § 2 pr. prok.: prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego; art. 13 § 1 i 2 pr. prok.: Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury i jest przełożonym prokuratorów), a także na zasadzie jednolitości lub inaczej niepodzielności (czynności poszczególnych prokuratorów są czynnościami całej prokuratury, a zmiana osoby prokuratora w trakcie postępowania nie ma wpływu na ciągłość czynności procesowych).

Zasada jednolitości prokuratury została pod rządami pr. prok. wzmocniona poprzez likwidację prokuratury wojskowej oraz wprowadzenie reguły, że prokuratorzy do spraw wojskowych wykonują również zadania w sprawach nienależących do właściwości sądów wojskowych (art. 3 § 3 pr. prok.). Doznaje ona natomiast osłabienia poprzez wyodrębnienie struktur prokuratorskich w Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; warto np. zauważyć, że z art. 47 ust. 6 u. IPN w zw. z art. 106 i 106a pr. prok. wynika, że prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury nie można delegować do Instytutu, a prokuratorów Instytutu do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Prawo o prokuraturze przywraca unię personalną urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co autorzy projektu poselskiego motywowali przede wszystkim koniecznością umożliwienia Radzie Ministrów realizacji jej określonego art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP (uzasadnienie pr. prok. oczywiście omyłkowo powołuje się na art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP) zadania, jakim jest zapewnienie bezpieczeń-

stwa wewnętrznego i porządku publicznego. W efekcie Minister Sprawiedliwości stał się jedynym członkiem Rady Ministrów, którego dotyczą szczególne wymagania zawodowe; zgodnie z art. 1 § 2 pr. prok., musi on spełniać wymogi określone w art. 75 § 1 pkt 1–3 i 8 tej ustawy, tzn. posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nie być prawomocnie skazanym za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego; być nieskazitelnego charakteru; ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce; nie pełnić w przeszłości służby zawodowej ani nie pracować lub być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 u. IPN. Nie zmienia to faktu, że Konstytucja RP ani pr. prok. nie przewidują mechanizmu sprawdzania przez Prezydenta RP, jako organu powołującego członków Rady Ministrów (art. 154 i n. Konstytucji RP), czy kandydat na stanowisko Ministra Sprawiedliwości istotnie te wymogi spełnia (por. art. 78, art. 172 § 2 i art. 176 § 4 pr. prok.).

Trzeba zauważyć, że ustawodawca nie jest do końca konsekwentny w swoim zamiarze podporządkowania prokuratury członkowi Rady Ministrów, bowiem w niektórych sytuacjach pozbawia Ministra Sprawiedliwości wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w prokuraturze (zob. art. 14 § 1 zdanie drugie i art. 19 § 5 pr. prok.).

Stanowiska prokuratora i Prokuratora Generalnego są rozłączne. Prokurator powołany na stanowisko Ministra Sprawiedliwości – a tym samym na stanowisko Prokuratora Generalnego – jest obowiązany zrzec się swojego stanowiska, chyba że przechodzi w stan spoczynku (art. 132 § 1 pr. prok.; wniosek taki wynika również z art. 132 § 2 pr. prok.: w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowisko prokuratora można łączyć co najwyżej ze stanowiskiem podsekretarza stanu; nie można zatem łączyć go ze stanowiskiem sekretarza stanu, a tym bardziej Ministra Sprawiedliwości). Wbrew spotykanym w doktrynie poglądom, rozłączne są również uprawnienia procesowe prokuratora i Prokuratora Generalnego, co wynika po pierwsze z art. 13 § 1 pr. prok., który precyzuje, że zadaniem Prokuratora Generalnego jest kierowanie działalnością pro-

kuratury poprzez wydawanie zarządzeń, wytycznych i poleceń, a po drugie – z przepisów szczególnych zawartych w licznych ustawach o charakterze proceduralnym, które wyraźnie rozróżniają kompetencje prokuratora i Prokuratora Generalnego (zob. np. przytoczone wyżej: art. 184 § 1 i 3 k.p.a., art. 7 i 398¹ k.p.c., art. 8 § 1 i art. 285b p.p.s.a., art. 43 ust. 3 i in. u. TK). I tak np. w postępowaniu karnym wyłącznie Prokurator Generalny może: uchylić prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego *in personam* (art. 328 k.p.k.), wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie (art. 521 § 1 k.p.k.), przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prośbę o ułaskawienie wraz z aktami sprawy i swoim wnioskiem, jeżeli prośbę tę choćby jeden sąd zaopiniował pozytywnie (art. 565 k.p.k.), wszcząć z urzędu postępowanie o ułaskawienie (art. 567 § 1 k.p.k.), wstrzymać wykonanie kary w związku z postępowaniem o ułaskawienie (art. 568 k.p.k.), powołać w drodze porozumienia wspólny zespół śledczy (art. 589b § 2 k.p.k.), delegować prokuratora do zespołu na terytorium innego państwa współpracującego (art. 589d § 1 k.p.k.). Jak widać, chodzi o uprawnienia o charakterze wyjątkowym, dotyczące korekty błędów wymiaru sprawiedliwości bądź spraw o randze państwowej. Do prokuratora należą z kolei znacznie liczniejsze i częściej stosowane „zwykłe” uprawnienia i obowiązki o charakterze procesowym, których nie może w jego miejsce wykonać Prokurator Generalny, np. gdy chodzi o zarządzenie zatrzymania i przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej albo podejrzanego (art. 247 § 1 k.p.k.), stosowanie środków wolnościowych zapobiegawczych w postępowaniu przygotowawczym (art. 250 § 4 k.p.k.), wszczęcie i prowadzenie śledztwa (art. 311 § 1 k.p.k.), sporządzenie aktu oskarżenia lub zatwierdzenie aktu oskarżenia sporządzonego przez Policję (art. 331 § 1 k.p.k.), wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego przed wszystkimi sądami (art. 45 § 1 k.p.k.), a w związku z tym wnoszenie środków odwoławczych od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 425 k.p.k.) oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 520, art. 539a § 1 czy art. 542 § 1 k.p.k.). Jako *ratio legis* rozłącznego charakteru uprawnień procesowych Prokuratora Generalnego i prokuratora można wskazać różnice w statusie obu tych organów; Prokurator Generalny nie musi spełniać

ciążących na prokuratorze wymogów w zakresie wieku, stanu zdrowia, poziomu wykształcenia, doświadczenia zawodowego (art. 75 § 1 pkt 4–7 pr. prok.) oraz apolityczności (art. 97 § 1 i 2 pr. prok.), a ponadto nie podlega przewidzianej dla prokuratora odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 137 pr. prok.). Prokurator Generalny nie korzysta też z gwarancji stabilności stosunku pracy (art. 93 pr. prok.), a zajmowanie stanowiska Prokuratora Generalnego nie jest równoznaczne z zajmowaniem stanowiska prokuratora jako jednej z przesłanek powołania na stanowisko sędziego (zob. np. art. 61 § 2 pkt 2 p.u.s.p.). Nie jest zatem uzasadnione, aby mógł on bezpośrednio ingerować w prawa i wolności podstawowe obywateli i innych osób podlegających jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej. Warto też pamiętać, że gdyby przepisy pr. prok. interpretować w ten sposób, że Prokurator Generalny może przejąć do wykonania czynności należące do kompetencji prokuratora (art. 9 § 2), to oznaczałoby, że nie ma kto rozpoznać zażaleń na jego decyzje i czynności w postępowaniu karnym (zob. np. art. 302 § 3 i art. 465 § 2a k.p.k.). Nie zmienia to faktu, że Prokurator Generalny może polecić prokuratorowi wykonanie czynności należących do kompetencji tego ostatniego (art. 7 § 2 w zw. z art. 13 § 2 pr. prok.). Warto bowiem przypomnieć, że wobec ustawowych gwarancji niezależności, z jakich korzysta prokurator, tego rodzaju polecenie nie oznacza automatycznego wykonania danej czynności (art. 7 § 4 pr. prok.).

Szczególną grupę prokuratorów stanowią Prokurator Krajowy oraz pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego. Z jednej strony wykonują oni czynności należące do zakresu działania Prokuratora Generalnego, który w takim wypadku działa za ich pośrednictwem (art. 13 § 1 pr. prok.). Z drugiej strony powoływani są spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej, a zatem muszą spełniać wszystkie wymogi dotyczące prokuratora i korzystają z przysługujących mu gwarancji. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby wykonywali równocześnie czynności zastrzeżone w myśl ustaw dla prokuratora. Jedyny wyjątek wydaje się dotyczyć Prokuratora Krajowego w sytuacji, o której mowa w art. 13 § 1 pr. prok., tj. gdy zastępuje on Prokuratora Generalnego w razie nieobsadzenia jego urzędu lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków.

Model, w którym prokuratura jest podporządkowana rządowi lub wręcz stanowi jego część, mieści się w standardach europejskich (zalecenie (2000)19), jednakże Komisja Wenecka (standardy Komisji Weneckiej dot. prokuratury) zwraca uwagę, że we współczesnej Europie występuje on już w niewielu krajach (Austria, Dania, Niemcy, Holandia), a na dodatek widoczna jest, również w krajach *common law*, tendencja do emancypacji prokuratury spod kurateli władzy wykonawczej, co oznacza, że nawet tam, gdzie władza ta może wydawać polecenia prokuratorom, korzysta z tego prawa w sposób bardzo powściągliwy i w atmosferze nieufności opinii publicznej do tego rodzaju ingerencji⁴. Komisja Wenecka zwraca też uwagę, że inne standardy stosują się do Prokuratora Generalnego, a inne wobec podległych mu prokuratorów. Prokurator Generalny stanowiący część władzy wykonawczej zapewnia prokuratorze pośrednią legitymację demokratyczną z uwagi na uzależnienie rządu od pochodzącego z wyborów parlamentu. Odpowiedzialność polityczna Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego jest również narzędziem kontroli społeczeństwa nad działaniami prokuratury. W takim modelu naturalną rolą Prokuratora Generalnego jest kształtowanie i realizacja polityki karnej państwa, np. poprzez określanie priorytetów w zakresie ścigania. Komisja Wenecka sprzeciwia się jednak przyznawaniu tak usytuowanemu ustrojowo Prokuratorowi Generalnemu prawa wydawania poleceń w sprawach indywidualnych.

Rozwiązania ustrojowe przyjęte w pr. prok. zostały przez Komisję Wenecką ocenione krytycznie (opinia Komisji Weneckiej dot. pr. prok.). Komisja zwróciła w szczególności uwagę na wyjątkowość modelu polskiego na tle innych krajów europejskich, która wyraża się w tym, że prokuratura nie tylko podlega politykowi, tj. Ministrowi Sprawiedliwości-Prokuratorowi Generalnemu, ale jest przez niego bezpośrednio kierowana, przy czym w jego rękach skoncentrowane zostały niezwykle szerokie uprawnienia (wynikające w szczególności z art. 3 § 1 pkt 2, art. 7

⁴ We Francji, w której model ten ma swoje korzenie, Minister Sprawiedliwości utracił w 2013 r. prawo wydawania prokuratorom poleceń w sprawach indywidualnych, zachowując prawo wydawania wytycznych o charakterze ogólnym.

§ 2 i 3, art. 8 § 1, art. 9 § 2, art. 12 § 1 i 2, art. 15 § 1, art. 42 § 3, art. 74, 80 i art. 106 § 1 pr. prok.), którym nie towarzyszą gwarancje przeciwko nadużyciom.

Z art. 1 § 1 w zw. z art. 174 § 1 pr. prok. wynika, że prokuraturę tworzą wymienieni tam prokuratorzy oraz asesorzy prokuratorscy, ale już nie asystenci prokuratorów i aplikanci prokuratorscy (dział V pr. prok.) ani też urzędnicy i inni pracownicy (dział VII pr. prok.). Z powołanych przepisów pr. prok. wynika więc pomocniczy charakter innych niż prokuratorzy i asesorzy pracowników prokuratury.

Prokuratura ani żadna jej jednostka organizacyjna nie są wyposażone w osobowość prawną.

Art. 2. [Zadania prokuratury]

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

Zgodnie z art. 64 Konstytucji Republiki Francuskiej, władza sądownicza (której część stanowi prokuratura) stoi na straży wolności jednostki, zapewniając przestrzeganie tej zasady na warunkach określonych w ustawie. I chociaż rola prokuratury francuskiej się do tego nie ogranicza, to jednak ani francuska ustawa o statucie sądownictwa, ani francuski kodeks organizacji sądownictwa nie zawierają formuły ujmującej zadania prokuratury w sposób równie syntetyczny, jak czyni to art. 2 pr. prok. Co do standardów międzynarodowych w zakresie zadań prokuratury – zob. komentarze do art. 1 i 64.

Artykuł 2 pr. prok. częściowo odchodzi od obowiązującej w latach 1990–2016 formuły konstytucyjnej, a później już tylko ustawowej (zob. niżej), stwierdzającej, że: „Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”, bowiem, po pierwsze, zmienia kolejność zadań prokuratury (najpierw ściganie przestępstw, a potem dopiero ochrona praworządności), a po drugie – ich

opis (wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw, a nie czuwanie nad ich ściganiem).

Z aktualnego brzmienia art. 2 pr. prok. – zwłaszcza gdy interpretować go w związku z art. 4 pr. prok., który stwierdza, iż każdy prokurator prowadzi lub nadzoruje postępowania przygotowawcze w sprawach karnych oraz sprawuje funkcję oskarżyciela publicznego przed sądami – wynika, że zgodnie z wolą ustawodawcy pierwszym i podstawowym zadaniem prokuratorów jest ściganie przestępczości (zasada prymatu funkcji ścigania), co stanowi istotną cechę wyróżniającą pr. prok. Choć sformułowanie art. 2 pr. prok. odzwierciedla niezmiennie dane statystyczne, z których wynika, że właśnie ściganie przestępstw stanowi – niezależnie od obowiązującej aktualnie ustawy – lwią część zadań wykonywanych przez prokuratorów (co wyraża się m.in. w tym, że w przeciętnej prokuraturze rejonowej najczęściej tylko jeden prokurator, i to niekiedy w niepełnym wymiarze, zajmuje się działalnością pozakarną), to nietrafny byłby wniosek, że ustawodawca polski zmierza w kierunku modelu niemieckiego, gdzie ściganie przestępczości jest jedynym zadaniem prokuratury. Nie tylko żadna z ustaw szczególnych (k.p.a., k.p.c., p.p.s.a., u. TK) nie zawęży, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, przesłanek udziału prokuratora bądź Prokuratora Generalnego w postępowaniach innych niż karne, ale na dodatek pr. prok. wprowadza – niemający swojego odpowiednika w poprzednim stanie prawnym – art. 5, który wprowadza ogólne uprawnienie prokuratora do udziału w postępowaniach prowadzonych przez organy władzy i administracji publicznej (zob. komentarz do art. 5).

W poprzednim stanie prawnym ustawodawca określał zadania prokuratury jako „czuwanie nad ściganiem przestępstw”, co podkreślało nadrzędny charakter tej instytucji wobec pozostałych organów ścigania (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej itd.). Wprowadzona przez art. 2 pr. prok. formuła, zgodnie z którą prokuratura „wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw”, może natomiast sugerować obniżenie rangi prokuratury do roli jednego z wielu takich

organów. Jednak i taki wniosek również byłby nietrafny, gdyż z jednej strony art. 3 § 1 pkt 8 pr. prok. stanowi, że zadaniem prokuratury jest koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe, a z drugiej strony żadna z ustaw szczególnych (w szczególności k.p.k.) nie ogranicza wiodącej roli prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i sądowym w sprawach karnych. Wręcz przeciwnie, podkreśla się raczej wzrost znaczenia prokuratora w postępowaniu karnym.

Podsumowując, odejście od dotychczas obowiązującej formuły ogólnej określającej zadania prokuratury nie jest uzasadnione zmianami w zakresie uregulowań szczegółowych. Skoro jednak od 1997 r. prokuratura nie jest już organem konstytucyjnym, ustawodawca zachowuje daleko idącą swobodę określania jej roli w postępowaniu karnym i w postępowaniach innych niż karne (zob. komentarz do art. 1 i niżej).

Użycie przez ustawodawcę sformułowania, że prokuratura „stoi na straży praworządności” (zob. też art. 3 § 1 pkt 2, art. 69 § 1 i art. 92 § 1 pr. prok.) może budzić nieporozumienia z uwagi na konotacje historyczne tego ostatniego słowa oraz jego niedostosowanie do języka prawnego, jakim posługuje się współczesny ustawodawca konstytucyjny. Strzeżenie „praworządności ludowej” było zadaniem prokuratury zgodnie ze wszystkimi trzema ustawami kolejno przyjmowanymi w okresie Polski Ludowej (art. 1 u.p. 1950, art. 2 ust. 1 u.p. 1967, art. 3 u.p. 1985), ale przede wszystkim zgodnie z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym. Przepis art. 54 ust. 1 (który następnie stał się art. 64 ust. 1) Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowił, że „Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli”. Termin „praworządność ludowa” pojawiał się jeszcze w dwóch przepisach Konstytucji PRL: art. 48 mówił, że rady narodowe czuwają nad jej przestrzeganiem, a art. 58 stwierdzał, że sądy jej strzegą. W doktrynie przyjmowano wówczas, że chodzi wyłącznie o praworządność w znaczeniu formalnym, czyli zgodność działania wszystkich organów, instytucji i organizacji państwowych, spółdzielczych,