

Prof. zw. dr hab. Paweł Sarnecki

Prokuratura w Rzeczypospolitej Polskiej

1. Zagadnienia wprowadzające

Prokuratura stanowi aktualnie w Polsce samoistny segment struktury organizacyjnej państwa. W Polsce XX-lecia międzywojennego prokuratorzy związani byli ściśle z sądami odpowiednich stopni: funkcjonował więc „Prokurator Sądu Najwyższego”, „prokurator sądu apelacyjnego” i „prokurator sądu okręgowego” (wraz z odpowiednimi wiceprokuratorami). Jednocześnie „Naczelnym Prokuratorem” (który nie był „prokuratorem SN”) był Minister Sprawiedliwości co oznaczało złożenie najwyższego kierownictwa wobec prokuratorów w ręce czynnika rządowego (władzy wykonawczej). Ten system organizacyjny funkcjonował początkowo, ujmując kwestię czysto formalnie, również w pierwszych latach po II wojnie światowej. Natomiast wydana 20. VII. 1950 ustawa o prokuraturze oznaczała zaadoptowanie w Polsce modelu prokuratury, funkcjonującego w ZSRR. Z organów prokuratorских uczyniono główny czynnik, mający czuwać nad przestrzeganiem prawa we wszystkich jego wymiarach. Oprócz dotychczas wykonywanych funkcji, jaką było ściganie przestępstw popełnianych przez obywateli – prokuratura winna była dokonywać również kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe, głównie naczelne i terenowe organy administracyjne oraz lokalne organy przedstawicielskie („rady narodowe”). Prokuratorzy w tym względzie dysponowali jednak jedynie środkami kontroli, bez możliwości kierowania do tych podmiotów wiążących poleceń, dyrektyw lub wytycznych, lecz jedynie „wystąpienie”, które zobowiązywały do udzielenia odpowiedzi. Te wystąpienia pokontrolne, połączone z koniecznością udzielenia odpowiedzi,

mogły być kierowane także do organów wyższego stopnia, wykonujących nadzór lub kierownictwo wobec kontrolowanych jednostek. Oprócz tego prokuratorska kontrola przestrzegania prawa rozciągnęła się również na ochronę praw obywateli nie tylko, jak dotychczas, w postępowaniu karnym, lecz również w postępowaniu cywilnym i administracyjnym. W ten sposób prokuraturę uczyniono podstawowym czynnikiem czuwającym nad prawidłowością przestrzegania prawa w jego całości, zarówno przez obywateli jak i przez organy administracyjne i sądowe. Wyłączone spod tej kontroli były jedynie parlament oraz organ, któremu prokuraturę formalnie podporządkowano, tj. Rada Państwa (kolegialna głowa państwa). Sama Prokuratura była strukturą zorganizowaną w sposób wybitnie scentralizowany. Rozwiązania ustawy z roku 1950 włączono następnie do Konstytucji Polski z 22 lipca 1952, typowej konstytucji państwa socjalistycznego, która formalnie przekształciła także charakter parlamentu i wspomnianej Rady Państwa, czyniąc z nich „naczelne organy władzy państwowej”. Konstytucja ta generalnie określiła funkcję Prokuratury jako „strzeżenie praworządności ludowej”.

Rozwiązania wspomnianej ustawy z roku 1950 znacznie poprawniej ujęła następna ustawa o prokuraturze, z 14 IV 1967, nie wprowadzając jednakże poważniejszych zmian merytorycznych. Zadania prokuratury sprecyzowane zostały także przez inne ustawy z lat 1960-tych, zwłaszcza przez kodeks postępowania administracyjnego i nowe kodeksy: postępowania karnego i cywilnego, a w 20 lat później przez ustawy z lat 1980-tych, zwłaszcza przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Trybunale Konstytucyjnym. Wszystkie te ustawy, podlegając wspomnianym rozwiązaniom konstytucyjnym z 1952 r., utrzymały jednak dotychczasowy charakter Prokuratury jako czynnika scentralizowanego, powołanego do kontroli prawidłowości stosowania prawa przez organy administracyjne i sądowe oraz kontroli zgodnego z prawem działania obywateli, jako organu niezależnego od władz sądowych i administracyjnych, podległego Radzie Państwa, która powoływała Prokuratora Generalnego, kontrolowała dzia-

łałność prokuratury i mogła występować z wytycznymi pod jej adresem. Te wszystkie rozwiązania utrzymywała także następna ustawa o Prokuraturze, z 20 VI 1985 r., obowiązująca także aktualnie (z zasadniczymi zmianami [tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599, z dalszymi zmianami. Powoływana dalej w tekście jako „ustawa” lub „u. o p.”; powoływane w tekście przepisy ustaw bez bliższego wskazania, odnoszą się do tej ustawy]) choć odnosiła się już ona do nowych instytucji, wprowadzonych wcześniej przez wskazane wyżej ustawy. Istotną nowość wprowadziła uchwalona 20 IV 1985 r. ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, w myśl której Prokurator Generalny (nazwa tego organu dalej w tekście często zastępowana skrótem „PG”) mógł wystąpić do tego organu, kwestionując zgodność ustaw z Konstytucją. Z kolei powołany w roku 1987 Rzecznik Praw Obywatelskich (wciągnięty następnie w ramy Konstytucji nowelizacją z 7 IV 1987 r.) stał się pewną konkurencją dla prokuratury w zakresie kontroli prawidłowości działania sądów i organów administracyjnych wobec obywateli.

Przełom polityczny roku 1989 w Polsce odbił się również na ustrojowej pozycji prokuratury. Ponieważ zmiana Konstytucji z 7 IV tego roku zniosła Radę Państwa – uprawnienia tego organu wobec prokuratury przekazano Prezydentowi państwa. Głębszego przekształcenia dokonano następną nowelizacją Konstytucji, z 29 grudnia tegoż roku. Na jej podstawie znacznie uszczuplono przepisy konstytucyjne dotyczące prokuratury, zachowując tylko jeden artykuł, określający funkcje prokuratury jako „strzeżenie praworządności oraz ściganie przestępstw” a także, co istotne, powrócono do stanu sprzed roku 1950, jeśli idzie o umiejscowienie prokuratury, gdyż podporządkowano ją Ministrowi Sprawiedliwości który miał „sprawować funkcje Prokuratora Generalnego”. Urząd Prokuratora Generalnego, wraz ze wszystkimi jego kompetencjami został pozostawiony, ale Konstytucja wprowadziła unię personalną między osobą sprawującą tę funkcję oraz osobą sprawującą funkcję Ministra Sprawiedliwości. Odtąd więc rzeczą całkowicie ocenną pozostaje kwestia, czy prokuratura pozostaje

stała samodzielnym segmentem struktury organizacyjnej państwa, czy też została włączona do systemu organów administracji państwowej. Pozostawiony w Konstytucji zwrot o „strzeżeniu praworządności” przez prokuraturę stanowił konstytucyjną podstawę do utrzymywania całego szeregu dotychczasowych przepisów ustawowych, zawierających najrozmaitsze uprawnienia kontrolne prokuratury wobec władz sądowych i administracyjnych (obok kontroli nad postępowaniem obywateli), choć wspomniana wyżej unia personalna wydaje się wykluczać takie możliwości kontrolne wobec działalności samej Rady Ministrów oraz jej Prezesa (np. czy ma dalej miejsce bezwarunkowe prawo skargi prokuratora do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje administracyjne premiera lub czy posiada on prawo wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego co do legalności rozporządzeń Rady Ministrów ?).

Stan istniejący na podstawie ustawy konstytucyjnej z 29 XII 1989 r. funkcjonował do wejścia w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. Akt ten, nie wspominając o prokuraturze (wspomina o niej jedynie „szczętkowo”, wskazując na prawo Prokuratora Generalnego wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich sprawach należących do jego kognicji), „zdekonstytucjonalizował” właściwie ten segment organizacyjnego ustroju państwa. Prokuratura funkcjonowała nadal w oparciu o ustawę z 1985 roku, która jednak ulegała licznym zmianom, obejmującym także rozszerzanie jej kompetencji. Zasadnicze zmiany ustrojowe przyniosła dopiero ustawa z 9 października 2009 o zmianie ustawy o prokuraturze (zmiany te zostały pogłębione ustawą z 18 VIII 2011 r.). Jej najbardziej w oczy rzucającą się reformą było zerwanie istniejącej dotychczas unii personalnej Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, uzasadnione głównie negatywnymi doświadczeniami zbyt dużego upolitycznienia prokuratury, faktycznie (choć nie ustrojowo) włączonej w system władz rządowych. Jednym z przejawów tego rozłączenia jest również ustanowienie budżetu prokuratury jako odrębnej części budżetu Państwa i uczynienia z Prokuratora

Generalnego dysponenta tej części budżetu. Jednak podejmowane następnie próby włączenia zasad, organizujących prokuraturę, w ramy Konstytucji, nie przyniosły pozytywnych rezultatów i stąd regulacja jej pozycji i kompetencji pozostaje nadal jedynie regulacją ustawową, co oczywiście obniża rangę prokuratury w porównaniu do rangi innych naczelnych organów państwa. Poza tym obowiązywanie ustawy w postaci znowelizowanej, mającej za sobą wiele zmian w 30-letnim okresie obowiązywania (do chwili obecnej u. o p. uległa 55 nowelizacjom) – zamiast obowiązywania nowej, jednolitej koncepcyjnie ustawy – stwarza regulację mało przejrzystą.

2. Zadania prokuratury

Zadania prokuratury ogólnie określa **art. 2 ustawy** jako „strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw”. Warto tu odnotować pewną zmianę wobec postanowień konstytucyjnych z 29 XII 1989 r.: zamiast „ścigania przestępstw” mamy „czuwanie” nad tym ściganiem. Pozostała w tym sformułowaniu jednak funkcja „strzeżenia praworządności”, sięgająca aż do roku 1950 – pomimo iż aktualnie ilość podmiotów kontrolujących „praworządność” działania i środków procesowych egzekwujących „praworządne” postępowanie, wzrosła niepomrotnie (TK i skarga konstytucyjna, sądowa kontrola administracji, kasacja w postępowaniu sądowym i sądowno administracyjnym, RPO itd.), bez takiego generalnego ich określania. Wątpliwa jest więc zasadność posługiwania się tym określeniem przez ustawę, nota bene nie znanym Konstytucji (zastąpione a raczej objęte zostało przez określenie „państwo prawne”).

Generalne określenie z art. 2 ustawy zostało z kolei uszczegółowione w rozbudowanym szeroko **art. 3 ustawy**. Przepis ten mówi jednak ogólnie o licznych polach działania prokuratury, na których ma miejsce „wykonywanie” jej podstawowej funkcji z art. 2. Nie należy więc sądzić, że art. 3 jest wystarczającą podstawą podejmowania przez prokuratorów wskazanych w nim działań.

Jest on na to ujęty zbyt ogólnie i z reguły każde z tych działań ma być, co do swej procedury i konkretnych kompetencji prokuratorów, określone dopiero w stosownych ustawach. Niewiele konkretnych w tym zakresie przynoszą też przepisy rozdziału 3 ustawy („Działalność prokuratury”), w którym również znajdziemy właściwie jedynie odesłania do dalszych przepisów ustawowych (por. np. art. 25, 42 i in.). To odesłanie do ustaw pojawia się też niekiedy wśród sformułowań art. 3 (por. pkt 5a, 7a a zwłaszcza pkt 10). Zasada legalizmu, tudzież ogólnie przyjmowana zasada „lex specialis derogat legi generali” nie pozwala prokuratorom na podejmowanie działań jedynie na podstawie art. 3 lub przepisów rozdziału 3, a nie ujętych w ustawach specjalnych.

2.1. Podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia

Najszerzej ujętym działaniem prokuratury ujętym w art. 3 wydaje się być (art. 3 pkt 3). Szerokość tego ujęcia wydaje się nawiązywać do wizji prokuratury z okresu PRL jako głównego czynnika kontroli przestrzegania prawa (praworządności). Aktualnie jest to ujęcie również nietrafne, gdyż „jednolitość” stosowania prawa zapewniają dziś raczej inne instytucje (orzecznictwo TK zwłaszcza w sprawach skarg konstytucyjnych, nadzór judykacyjny SN, nadzór judykacyjny NSA i in.) niż prokuratura.

Odwołanie się do podejmowania „środków przewidzianych prawem” potwierdza zadaniowy a nie kompetencyjny charakter analizowanego przepisu. Jako kompetencje nacelowane na zapewnienie „**prawidłowego stosowania prawa w postępowaniu sądowym**” zaliczone być mogą np.: występowanie z aktami oskarżenia, wytaczanie powództw a zwłaszcza występowanie ze środkami odwoławczymi (apelacją, kasacją, zażalenie i in.). Będą one analizowane bardziej szczegółowo poniżej, w związku z następnymi funkcjami prokuratury. Częściowo kompetencje te mogą spełniać również i drugi cel omawianej funkcji, mianowicie za-

pewnienie „**jednolitego stosowania prawa w tym postępowaniu**”. Twórca ustawy w roku 1985 miał tu zapewne także na myśli kompetencję Prokuratora Generalnego występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jednakże aktualna Konstytucja RP nie zna już tej kompetencji TK. Na wzmiankę zasługuje jednak prawo PG występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, ujawniające się w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych (art. 60 par. 2 ustawy o SN). Uznając taki wniosek PG, Sąd Najwyższy może podjąć odpowiednią uchwałę (są to tzw. „zasady prawne” uchwalane przez SN) a udział PG w posiedzeniu SN jest wówczas obowiązkowy. Zaliczyć tu również można prawo PG wystąpienia do SN ze „skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego” (dział VIII kodeksu postępowania cywilnego), jeżeli orzeczenie takie spowodowało powstanie szkody a stosowanie środków odwoławczych nie było możliwe (art. 424bis kpc).

W ustawowym ujęciu tej funkcji w art. 3 pkt 3 idzie również o **zapewnienie prawidłowości i jednolitości stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym**. W tym celu mogą być wykorzystane kompetencje prokuratorów, występujące w kodeksie postępowania administracyjnego (por. dział IV kpa zatytułowany „Udział prokuratora”). Prokurator może zwrócić się do każdego organu administracyjnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania, co oczywiście skutkuje takim rezultatem. Prokurator ma prawo udziału w takim postępowaniu, posiada wówczas status „strony” (art. 188 kpa) i przysługują mu nie tylko wszystkie możliwości, wynikające z tego statusu, lecz również ogólna kompetencja do „zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem” (art. 183 jw.). Co więcej, organy administracyjne mają obowiązek zawiadamiania prokuraturę o toczących się postępowaniach administracyjnych „w każdym przypadku gdy uznają udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny” (art. 183 jw.). Wynika z tego kompetencja prokuratury włączenia

się do każdego postępowania. Status „strony” upoważnia prokuratora do złożenia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w I instancji. Posiada również pewne kompetencje w sytuacji zapadnięcia decyzji II instancji (ostatecznej): mianowicie jeśli decyzja ta stwarza podstawy do wznowienia postępowania, stwierdzenia jej nieważności albo do jej uchylecia – może on kierować do organu administracyjnego, właściwego do dokonania takich czynności, tzw. „sprzeciw” (art. 184 jw.). W terminie 30 dni od daty złożenia sprzeciwu, winien on być rozpatrzony i załatwiony.

2.2. Prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami

W punkcie 1 art. 3 wyrażone jest tradycyjne (i być może dlatego wymienione na pierwszym miejscu) pole działania prokuratury jakim jest. **Postępowanie przygotowawcze** uregulowane jest zasadniczo w kodeksie postępowania karnego (por. zwł. jego dział VII) i tam też należy szukać konkretnych uprawnień prokuratorów we wskazanych sytuacjach. Postępowanie przygotowawcze przyjmuje postać śledztwa lub dochodzenia. „Prowadzenie” śledztwa „należy do policji, jeśli nie prowadzi je prokurator” (art. 311 kpk), w pewnych jednak sytuacjach prowadzenie to zastrzeżone jest dla prokuratora. W wielu sytuacjach to on decyduje o „wszczęciu śledztwa” i jego dalszym prowadzeniu (przedstawienia podejrzanemu „zarzutów”), w tym postanawia o jego „zamknięciu” lub „umorzeniu”. W myśl art. 250 kpk występuje z wnioskiem do sądu o tymczasowe aresztowanie. W kwestiach bardziej szczegółowych należy wskazać np. na jego kompetencję do żądania wydania rzeczy dla potrzeb śledztwa (art. 217 jw.), lub do dokonywania przeszukiwań pomieszczeń (art. 220 jw.) i w. in. Natomiast „dochodzenie” prowadzone jest przez policję lub inne organy, upoważnione do tego ustawowo. Z kolei „**nadzór nad postępowaniem przygotowawczym**” i konkretne uprawnienia prokuratorów w tym zakresie uregulowane są w rozdziale 37 (znajdującym się we wskazanym wyżej dziale VII) kpk. Obok

uprawnień kontrolnych nad policją, są to również uprawnienia do wydawania prowadzącemu dochodzenie rozmaitych „postanowień, zarządzeń i poleceń” oraz do uchylania bądź zmieniania decyzji prowadzącego dochodzenie (art. 326 kpk). Szczególnym uprawnieniem PG jest prawo do uchylania prawomocnych postanowień prokuratorów o umorzeniu postępowania przygotowawczego (art. 328 jw.). Wykonywanie zadań **oskarżyciela publicznego** regulowane jest nieco bardziej szczegółowo w art. 32 ustawy a zwłaszcza w kodeksie postępowania karnego (art. 331 i nast.). Prokurator może również wycofać akt oskarżenia, ale również **wnosić środki zaskarżenia od orzeczeń sądowych** (art. 32 ust. 3 ustawy, dział IX kpk.).

2.3. W ścisłym związku z kompetencjami prokuratury ujętymi w punkcie poprzednim, pozostaje kompetencja wykonywania **„nadzoru nad zgodnością z prawem działalności operacyjno-rozpoznawczych organów ścigania”** (art. 3 pkt 7a; występuje tu również, podobnie jak w art. 3 pkt 3, odesłanie do „zakresu przewidzianego w ustawach”). Należy tu np. występowanie przez prokuratora do sądu o zarządzenie kontroli i utrwalania treści rozmów telefonicznych; w wypadkach nie cierpiących zwłoki zgodę taką może wydać sam prokurator (art. 237 kpk). Warto może nadmienić, że coroczne informacje o ilości wniosków prokuratorских w tym zakresie PG winien przedstawiać Sejmowi i Senatowi (art. 10ea u. o p.). Zasadniczo jednak idzie tu o nadzór nad policją, przeprowadzającą tego rodzaju działalność, nadzór określony w ustawie o Policji. Tu przede wszystkim należy kompetencja PG wyrażania zgody na wniosek Komendanta Głównego Policji, kierowany do sądu okręgowego o wyrażenie Policji zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju (tj. operacyjno-rozpoznawczej) działalności, lub wyrażanie zgody przez samego PG, w sytuacjach nie cierpiących zwłoki (art. 19 ustawy o Policji). Innym przykładem kompetencji tej grupy jest wydawanie przez prokuratorów okręgowych zarządzenia zaniechania przez Policję nadzorowania wytwarzania, transportowania i przechowywania przez obywateli

określonych materiałów (art. 19b tejże ustawy). W myśl art. 248 kpk prokurator ma prawo wydania polecenia o zwolnieniu zatrzymanego.

2.4. Jak zaznaczono wyżej, w art. 3 pkt 1 ujęte jest zadanie „**sprawowania funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami**”. Dotyczy to oczywiście procesów karnych. W postępowaniu sądowym prokurator występuje jako „strona” (art. 45 kpk). Poszczególne kompetencje prokuratorów w tym zakresie regulują również przepisy kpk. Należy tu przede wszystkim obowiązek sporządzenia aktu oskarżenia lub zatwierdzenie takiego aktu, jeśli do jego sporządzenia uprawniona byłaby policja (art. 331 jw.). Rozprawa przed sądem rozpoczyna się od odczytania aktu oskarżenia przez prokuratora (art. 385 jw.) i wnioskuje on o prezentację środków dowodowych (przed wnioskami obrony, art. 369 jw.). Po zamknięciu przewodu to jemu przysługuje prawo zabrania głosu w pierwszej kolejności (art. 406 jw.). Jako stronie występującej w procesie karnym, prokuratorowi przysługuje prawo apelacji do sądu drugiej instancji (art. 444 jw.), prawo zażalenia do wyższej instancji na postanowienie sądu zamykające drogę do wydania wyroku (art. 459 jw.) oraz prawo wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego, od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego (art. 520 jw.). Wyjątkowo jednak PG może wnieść kasację od każdego orzeczenia, każdego sądu, kończącego postępowanie (art. 521 jw.).

2.5. Obszar „**zapewnienia prawidłowości i jednolitości orzecznictwa sądów**” rozciąga się również na **procesy cywilne**, toczone w sądach (art. 3 pkt 2). Obejmuje on po pierwsze kompetencję wszczynania postępowania cywilnego (wytaczanie powództw lub składania wniosków o wszczęcie postępowania nieprocesowego). Art. 3 pkt 2 u. o p. ogranicza jednak to prawo do sytuacji, gdy to wszczęcie jest uzasadnione wymogami „ochrony praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli”; w istocie więc to ograniczenie prokuratorów jest niewiel-

kie. Wszczęcie postępowania cywilnego może spowodować rozpoczęcie odrębnego procesu cywilnego lub odbywać się w ramach procesu karnego, wszczętego przez prokuratora. Omawiana kompetencja prokuratury potwierdzona jest i realizowana w myśl kodeksu postępowania cywilnego, jeśli zaś przebiega w ramach procesu karnego, w myśl kpk (por. jego art. 64). Powództwo prokuratora wniesione być może na rzecz określonego podmiotu lub wobec wszystkich stron danego stosunku prawnego (por. art. 7 oraz 55, 57 oraz 511 kpc). W niektórych sprawach cywilnych prokurator zajmuje szczególne stanowisko (np. w sprawach o unieważnienie małżeństwa – art. 448 jw., w sprawach o ustalenie ojcostwa – art. 454). Udział w postępowaniu cywilnym upoważnia prokuratura także do wniesienia środków odwoławczych (apelacja, kasacja, zażalenie) a także do wniesienia odpowiedzi na apelację i odpowiedzi na kasację. Szczególną sytuacją jest wnoszenie powództw na podstawie ustawy z 20 I 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa; na podstawie wniosku kierownika instytucji, która wypłaciła obywatelowi odszkodowanie. Prokurator przeprowadza najpierw postępowanie wyjaśniające, wzywa winnego urzędnika do dobrowolnego zwrotu kwoty wypłaconego odszkodowania, a w sytuacji jego negatywnej reakcji – następuje wytoczenie powództwa. Zgodnie z analizowanym art. 3 pkt 3 ustawy, prokurator może również przyłączyć się do już toczącego się procesu cywilnego (por. też art. 7 kpc). Trzeba jednak powiedzieć, że kompetencje uczestniczenia przez prokuratorów w procesach cywilnych jest w rzeczywistości nader mocno ograniczona przez kompetencje, przysługujące Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

2.6. Następnym ustawowym polem działania prokuratury jest **sprawowanie nadzoru nad wykonaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności** (art. 3 pkt 4 oraz 35 i 39 u. o p.). Prawo wydawania tych „postanowień” służy sądom, natomiast „inne decyzje o pozbawieniu wolności” (idzie tu głównie o tzw. „zatrzymanie”) podejmują

głównie funkcjonariusze Policji, w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa (art. 244 kpk). Policja występuje do prokuratora o skierowanie przez niego wniosku do sądu o tymczasowe aresztowanie i jest to główna kompetencja prokuratorów omawianej grupy (prokuratorowi przysługuje kompetencja wydania zarządzenia o zatrzymaniu również z własnej inicjatywy). Przebieg wykonywania tymczasowego aresztowania reguluje kodeks karny wykonawczy (por. jego rozdział XV). Przewiduje on szczególnie uprawnienia prokuratora, jak np. opiniowanie zarządzeń dyrektora aresztu o objęciu aresztowanego szczególną ochroną (art. 212ba kkw), natomiast ogólne, analizowane tu sformułowania u. o p., stwarza na ich rzecz możliwość kontroli przebiegu tymczasowego aresztowania i przedstawiania dyrektorom aresztu swej opinii.

2.7. Funkcja „zapewniania prawidłowego i jednolitego stosowania prawa” rozciąga się również na **sprawy sądowno-administracyjne** (art. 3 pkt 6 ustawy). Konkretne kompetencje prokuratorów w tym zakresie uregulowane są w ustawie z 30 VIII 2002 – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wyjściowym przepisem jest art. 8 tej ustawy, który stwierdza prawa prokuratorów do wniesienia skargi do tego sądu, (co jest potwierdzone w jej art. 50) rozpoczynającej postępowanie, nawet jeśli nie wyczerpali oni innych środków zaskarżenia (art. 52 jw.). Drugą kompetencją z art. 8 kpa jest wniesienie skargi kasacyjnej do NSA (co znowu potwierdza art. 173 kpa). Na podstawie art. 179 kpa prokurator może wnieść odpowiedź na skargę kasacyjną, jeżeli złożyła ją inna strona danego postępowania sądowno-administracyjnego. Następną kompetencją ze wskazanego art. 8 jest prawo złożenia zażalenia na postanowienia sądu I instancji (tj. wojewódzkiego sądu administracyjnego), kończące postępowanie, a w końcu prawo złożenia skargi o wznowienie postępowania w tym sądzie. Na podstawie art. 8 kpa prokurator może również wziąć udział w każdym, toczącym się już postępowaniu sądowno-administracyjnym. Wszystkie te kompetencje są jednak dopusz-

czalne tylko wówczas, gdy „wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela” (art. 8 u. o p.). Jest to więc ograniczenie w dużym zakresie podobne, co ograniczenie odnoszące się do udziału prokuratora w sprawach cywilnych (por. wyżej pkt E) i podkreślające zasadniczy charakter innej jego funkcji: tej, która polega na udziale prokuratora w sprawach karnych.

2.8. Funkcja z punktu 5a artykułu 3 u. o p. ma charakter administracyjny; jest nią **obowiązek zbierania i udostępniania danych, które ujawniają się przy okazji prowadzenia przez prokuraturę wszystkich jej funkcji**. Prokurator Generalny, który jest administratorem tych danych, przekazuje je innym organom państwowym (gdy wynika to z odpowiednich ustaw lub umów międzynarodowych) a także organom innych państw oraz organom UE.

2.9. Szczególny charakter posiada funkcja **koordynowania działalności prokuratury z działalnością innych organów państwa**, których ustawową funkcją jest również ściganie przestępstw, oczywiście ściganie w pewnych, na ogół wąsko ujętych dziedzinach (art. 3 pkt 7 u. o p.). Tego rodzaju organów jest stosunkowo wiele. Należy tu np. Straż Graniczna, Służba Celna, Kontrola Skarbowa, Inspektorat Transportu Drogowego, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna itd. Ustawy rzadko dają wyraz bezpośrednim powiązaniom tych organów z prokuraturą; na wzmiankę zasługuje powiązanie prokuratury z NIK. W myśl ustawy o NIK (por. jej art. 63) organ ten jest zobowiązany do powiadamiania prokuratury o podejrzeniu dokonania przestępstwa, a prokuratura zawiadamia NIK o wynikach wszczętego wówczas postępowania.

Analizowana funkcja prokuratury umożliwia jej również podejmowanie rozmaitych działań instruktazowych wobec tych organów ścigania, jak również działań informujących, wyjaśniających itp. Na ogół organy te mogą pełnić (na podstawie upoważnień ustawowych) funkcje oskarżycieli publicznych przed sądami, co oznacza dysponowanie przez prokuraturę uprawnieniami,

przewidzianymi dla takich sytuacji przez kpk. Koordynacja, o której tutaj mowa, może dotyczyć zapewnienia pewnego współdziałania nie tylko tych organów z prokuraturą, lecz również między nimi.

2.10. Funkcje ujęte w art. 3 pkt 8 u. o p. odnoszą się do najszerzej rozumianej **profilaktyki w zwalczaniu przestępczości i przeciwdziałaniu w naruszaniu prawa**. Przepis ten nakłada na prokuraturę obowiązek współdziałania, w wypełnianiu tego zadania, ze wszystkimi podmiotami które również realizują tego rodzaju cele; powołany przepis wymienia tu ogólnie: inne organy państwowe, państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne.

2.11. Ostatnim zadaniem prokuratury, wskazanym konkretnie w art. 3 pkt 9 u. o p. jest zadanie „**opiniowania projektów aktów normatywnych**”. Przepis ten nie tylko nadaje wszelkim organom, powołanym do stanowienia prawa, możliwość zwracania się do prokuratury o wyrażenie opinii o projektach lecz również nakłada na prokuraturę obowiązek, w takiej sytuacji, opracowania stosownej opinii.

Punkt 10 art. 3 u. o p. ma charakter odsyłający do wszelkich innych ustaw, które mogą wskazywać na dodatkowe kompetencje prokuratury, nie mieszczące się na powyższych polach jej działania. Są to niekiedy bardzo istotne kompetencje, jak zwłaszcza kompetencja występowania z wnioskami do TK w sprawie kontroli aktów normatywnych (jak wspomniano jest to kompetencja konstytucyjna, por. jej art. 191) lub kompetencja do spełniania roli uczestnika postępowania w każdym procesie przed TK (art. 27 pkt 5 ustawy o TK).

3. Organizacja Prokuratury

Prokuratura, działająca jako samodzielny segment struktury organizacyjnej państwa, składa się po pierwsze ze swoistego, jed-

noosobowego „organu prokuratury” a po drugie – z wielu „jednostek organizacyjnych prokuratury”, należących do trzech grup: mianowicie z (I) „powszechnych” jednostek organizacyjnych (Prokuratura Generalna, prokuratury apelacyjne, prokuratury okręgowe i prokuratury rejonowe), z (II) jednostek organizacyjnych „wojskowych” (Naczelna Prokuratura Wojskowa, wojskowe prokuratury okręgowe i wojskowe prokuratury garnizonowe) oraz prokuratorów (III) jednostek Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, oddziałowe komisje ścigania). Granice terytorialne poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury tworzy Minister Sprawiedliwości (względnie Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z nim) w drodze rozporządzenia (art. 17 ust. 13 i ust. 25 u. o p.). Aktualnie w Polsce funkcjonuje 11 prokuratur apelacyjnych, 45 prokuratur okręgowych i 342 prokuratur rejonowych (funkcjonują również ośrodki zamiejscowe wszystkich tych prokuratur), 8 wojskowych prokuratur garnizonowych i 2 wojskowe prokuratury okręgowe. Jak widać z tego, jest to inny podział niż tzw. zasadniczy podział terytorialny kraju, natomiast siatka ta mniej więcej pokrywa się z siatką sądów powszechnych i wojskowych (ale już nie z siatką sądów administracyjnych).

Działaniami każdej jednostki organizacyjnej kieruje prokurator, noszący odpowiedni tytuł („Prokurator Generalny”, „Naczelnny Prokurator Wojskowy”, „prokurator apelacyjny” itd.), który jest określony przez ustawę jako „bezpośredni przełożony” prokuratorów, funkcjonujących w danej jednostce organizacyjnej (czyli „prokuratorów Prokuratury Generalnej”, „prokuratorów NPW”, „prokuratorów prokuratury apelacyjnej” itd.). „Jednostki organizacyjne” prokuratury nie są więc jej kolegialnymi organami (choć działa w nich znacznie więcej niż jeden prokurator) o własnych kompetencjach, lecz zespołami prokuratorów, funkcjonującymi indywidualnie pod wskazanym wyżej kierownictwem.

Prokurator Generalny jest „naczelnym organem prokuratury” (art. 1 ust. 2 u. o p.) i jego funkcją jest „kierowanie działalnością

prokuratury” (art. 10 ust. 1). Jest on powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na jednorazową, sześcioletnią kadencję. Dokonując tego powołania Prezydent ograniczony jest ustawowym wymogiem dokonania wyboru jedynie spośród dwu kandydatów: jednego zgłoszonego przez Krajową Radę Prokuratury (dalej w tekście oznaczana skrótem „KRP”) i drugiego, zgłoszonego przez Krajową Radę Sądownictwa. Prezydent RP przyjmuje również od powołanego PG ślubowanie, w którym ten ślubuje „stać na straży Konstytucji i prawa, strzec praworządności i sumiennie wypełniać powierzone obowiązki”. Prezydent RP powołuje również zastępców PG, z których jeden jest Naczelnym Prokuratorem Wojskowym, a inny – Dyrektorem Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokurator Generalny nie może być członkiem partii politycznej ani też prowadzić innej działalności politycznej, ani być członkiem związku zawodowego. Nie może również wykonywać jednocześnie innego zatrudnienia z wyjątkiem zatrudnienia w szkole wyższej. Cieszy się również immunitetem w zakresie odpowiedzialności karnej, który może być uchylony jedynie przez sąd dyscyplinarny, działający na wniosek KRP (art. 10c). Nie podlega natomiast odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, co być może należy wiązać z brakiem konstytucjonalizacji prokuratury.

Z kolei prokuratorów apelacyjnych (tj. szefów tych jednostek organizacyjnych) powołuje Prokurator Generalny, na wniosek i po wysłuchaniu opinii zgromadzeń prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej (organ samorządu prokuratorskiego). Przy powoływaniu przez PG prokuratorów okręgowych i rejonowych (szefów odpowiednich prokuratur) występuje najpierw wniosek prokuratora apelacyjnego a następnie opinia zgromadzenia prokuratorów apelacji. Szefów prokuratur wojskowych powołuje w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Powyższe powołania następują na sześcioletnie kadencje, ponowny wybór nastąpić może dopiero po sześcioletniej karencji (por. art. 13, 13a i 13b u. o p.). Prokurator Generalny, na wniosek Krajowej Rady Prokuratury, powołuje również wszystkich prokuratorów każdej jednostki or-

organizacyjnej prokuratury. Kandydaci na stanowiska w prokuraturze winni odpowiadać ustawowo określonym warunkom (por. art. 14: odpowiednie wykształcenie, wiek, zdanie egzaminu prokuratorowskiego i in.) oraz winni przejść specjalny tryb ubiegania się o to stanowisko (art. 14b i nast.), z istotnym udziałem KRP oraz organów samorządu prokuratorowskiego. Powołanie na stanowiska w prokuraturach stopnia wyższego wymaga spełnienia dodatkowych warunków, dotyczących głównie odpowiedniego stażu pracy w prokuraturze.

4. Podział kompetencji między jednostki Prokuratury

Dla tak szeroko określonego zestawu funkcji prokuratury, art. 17 ustawy ustanawia ogólne ramy podziału kompetencji między cztery stopnie jej powszechnych jednostek: Prokuratury Generalnej (ust. 1–3 tego przepisu), prokuratur apelacyjnych (ust. 4–5), prokuratur okręgowych (ust. 6–7) i prokuratur rejonowych (ust. 8–9). W podstawowym dla prokuratury zakresie spraw, tj. w sprawach karnych, kompetencje prokuratur odpowiedniego szczebla są pochodną właściwości sądów powszechnych, analogicznego szczebla (np. prokuratorzy prokuratur rejonowych uczestniczą w postępowaniach, toczących się w sądach rejonowych itd.). Konkretniejsze ustalenia w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, wydane po zasięgnięciu opinii PG (art. 17 ust. 14 ustawy).

Należy jednak zastrzec, że podział ten jest podziałem względnym ze względu na kompetencję każdego przełożonego prokuratora powierzenia prokuratorom podległym wykonanie czynności, należących do jego zakresu działania (art. 8b ust. 1 – tzw. **zasada dewolucji**) lub odwrotnie: tj. przejęcia do rąk własnych prowadzenie spraw należących do prokuratorów podległych (art. 8b ust. 2 – **zasada substytucji**).

5. Zasada niezależności Prokuratury

Prokuratura jest, jak nadmieniono wyżej, jednym z odrębnych segmentów struktury organizacyjnej państwa. Wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy o prokuraturze z 9 X 2009, art. 1 ust. 3, określa w sposób generalny charakter prokuratury jako „organu ochrony prawnej”, a więc wyraźnie nawiązującym do tytułu rozdziału IX Konstytucji („Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”). Oczywiście funkcja „ochraniać prawa” w znaczeniu szerokim jako, jak się wydaje, dbałość o nienaruszanie i właściwe stosowanie prawa, jest zadaniem bodajże wszystkich organów państwa (por. tu art. 1 par. 3 ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, z którego wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest również „ochroną prawa”). Wydaje się natomiast iż w znaczeniu wąskim, zastosowanym we wspomnianym tytule rozdziału konstytucyjnego (plus odnośnie prokuratury) obejmuje ono organy kontrolujące przestrzeganie prawa przez inne podmioty, natomiast bez możliwości (w zasadzie) podejmowania rozstrzygnięć o charakterze sankcji za naruszenia prawa.

Wspomniana odrębność organizacyjna prokuratury w połączeniu z tak określonym charakterem jej działania, skutkować winna nader daleko posuniętą swobodą (niezależnością) jej funkcjonowania. Podejmowanie kontroli przestrzegania prawa a także dokonywanie ocen w tej kwestii, nie może być uzależnione od nakazów lub choćby przyzwoleń jakiegoś czynnika zewnętrznego wobec prokuratury. Organ ochrony prawa nie może być uzależniony w podejmowaniu swych działań od inspiracji czynników zewnętrznych, gdyż może prowadzić to do jego paraliżu i paraliżu spełnianej przezeń funkcji.

Zasada niezależności prokuratury wyraża się przede wszystkim w tym, że swe działania kontrolne prokuratorzy podejmują z urzędu (art. 7: „prokurator jest obowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach ...”), choć naturalnie mogą się oni poczuć zainspirowani wszelkimi informacjami o naruszeniach prawa, które do nich dotarły. Kodeks postępowania karnego

wprowadza też powszechny obowiązek zawiadomienia prokuratury, zarówno przez obywateli jak i inne podmioty, o przestępstwach ściganych z urzędu (art. 304). Należy natomiast przyjąć że, z istoty rzeczy, podjęcie lub niepodjęcie pewnej czynności przez konkretnego prokuratora (kompetentnego do jej wykonania) pozostaje pod nadzorem szefa danej jednostki organizacyjnej będącym jego (i wszystkich prokuratorów tej jednostki) „bezpośrednim przełożonym” (art. 17a). Ponosi on oczywistą odpowiedzialność za podejmowanie przez prokuratorów kierowanej przez siebie jednostki spraw, należących do jej zakresu działania. Za „nie należyte wypełnianie obowiązków służbowych”, do czego w pierwszym rzędzie zaliczyć należy właśnie dbałość o należyłą realizację zakresu działania tej jednostki, szefowie ci mogą zostać odwołani (art. 13c ust. 2). Dlatego też podejmowanie konkretnych czynności przez konkretnego prokuratora może mu być, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy, przez jego bezpośredniego przełożonego „polecane”. W praktyce nawet trudno byłoby sobie wyobrazić zajmowanie się przez prokuratorów konkretnymi sprawami bez zawiadomienia o tym przełożonego i bez jego akceptacji, co jest również formą „polecenia”. Co więcej, w toku prowadzenia sprawy przez prokuratora, jak i w ogóle we wszystkich sytuacjach, jego bezpośredni przełożony posiada prawo „zmiany lub uchylecia” podejmowanych przez niego decyzji (art. 8a ust. 1).

6. Prokuratura a inne organy państwa

Zasada niezależności prokuratury nie może jednak oznaczać braku jakichkolwiek powiązań z innymi segmentami organizacyjnymi Państwa Polskiego. Jest rzeczą jasną, że powiązania te winny być powoływane do życia przez Konstytucję lub ustawy i tylko w takich granicach mogą istnieć. Konstytucyjna zasada państwa demokratycznego – wobec braku bezpośrednich powiązań prokuratury z suwerenem Rzeczypospolitej – wymaga pewnego jej uzależnienia od organów przedstawicielskich (przede wszystkim od parlamentu, ale także od Prezydenta), z kolei jedno z konstytucyj-

nych zadań Rady Ministrów RP, jakim jest „zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego” (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji) – wymaga pewnego uzależnienia prokuratury od Rady Ministrów. Powiązaniom tym daje wyraz po pierwsze art. 10d ustawy, w myśl którego Prokurator Generalny może być, przed upływem kadencji, odwołany przez Prezydenta RP w ściśle określonych sytuacjach (choroba lub utrata sił albo skazanie przez sąd powszechny za popełnione przestępstwo lub nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne lub skazanie przez sąd dyscyplinarny za delikt dyscyplinarny na karę wyższą niż nagana). Odwołanie w tej sytuacji właściwie nie może więc nastąpić z przyczyn „politycznych” (czyli uznania merytorycznej działalności PG za niewłaściwą). Z kolei art. 10e daje wyraz powiązaniom prokuratury z Sejmem oraz z Radą Ministrów. W myśl tego przepisów Prokurator Generalny przedstawia Prezesowi RM, corocznie (do końca pierwszego kwartału roku następnego) merytoryczne sprawozdanie z działalności prokuratury. Ze sprawozdaniem tym zaznajamia się również Minister Sprawiedliwości, który przedstawia wobec sprawozdania PG swoją opinię. Prezes RM posiada możliwość przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania. Przyjęcie jest naturalnie wyrażeniem pozytywnej oceny działalności PG za dany rok, odrzucenie zaś – wyrażeniem oceny negatywnej. Jeśli (jak należy sądzić, gdyż ustawa nie zawiera w tym względzie stosownych przepisów) ta negatywna ocena dotyczy kwestii istotnych – Prezes RM (do którego należy ta ocena) może połączyć odrzucenie z wystąpieniem do Sejmu z wnioskiem o odwołanie PG. Przed złożeniem wniosku wymagane jest zasięgnięcie opinii Krajowej Rady Prokuratury. Do uchwalenia tego odwołania, ustawa wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oprócz tego Prezes RM może w każdym czasie zażądać od PG przedstawienia informacji w określonej sprawie; po jej otrzymaniu Prezes RM może żądać jej uzupełnienia a Minister Sprawiedliwości również może przedstawić tu swą opinię (por. art. 10e ust. 3 i 4). Po trzecie Prezes RM może wystąpić do Sejmu o odwołanie PG również wówczas, gdy

ten „sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu” (wstępna ocena zaistnienia takiej sytuacji należy więc do premiera). W odróżnieniu od prawa odwołania przez Prezydenta RP – odwoływanie przez Sejm na wniosek Prezesa RM oparte być więc może na powodach, określonych wyżej jako „polityczne” (por. omówioną wyżej rotę ślubowania). W końcu, analizując powiązania prokuratury z Radą Ministrów należy wskazać, że ustawa kilkakrotnie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do stanowienia przepisów wykonawczych (rozporządzeń) do jej postanowień (por. art. 17 ust. 13 i 15, art. 18 ust. 1, art. 62j i in.). Wynika to z braku uwzględnienia przez Konstytucję PG jako organu, który mógłby posiadać kompetencję do stanowienia rozporządzeń. Jak się wydaje miało być to rozwiązanie tymczasowe, trwające do czasu wciągnięcia zasad, dotyczących prokuratury, w ramy Konstytucji. Ponieważ taka konstytucjonalizacja nie nastąpiła, ten stan tymczasowy rozciągnął się już na wiele lat.

W sumie należy stwierdzić, że ustawa zapewnia prokuraturze spory stopień niezależności od innych władz Państwa Polskiego. Ani organy Legislatywy, ani organy Egzekutywy lub Judykatury nie posiadają uprawnień do kierowania pod jej adresem jakichkolwiek dyrektyw czy nawet uprawnień sensu stricto kontrolnych. Zwraca tu uwagę, że określone w art. 10e ust. 3 prawo Prezesa RM żądania od PG konkretnych informacji „nie może dotyczyć informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie”; nie może więc, choćby pośrednio, otwierać pola do interwencji „w treść czynności procesowych prokuratury”. Pewnym zabezpieczeniem wskazanego stopnia niezależności prokuratury jest również Krajowa Rada Prokuratury, której opinia wymagana jest w trakcie procedury odwoływania PG zarówno przez Prezydenta RP (art. 10d ust. 4) jak i przez Sejm (art. 10e ust. 7).

7. Kierowanie działalnością prokuratury

„**Kierowanie działalnością prokuratury**” należy, jak już wspomniano, do Prokuratora Generalnego. Posiada on przede

wszystkim szerokie uprawnienia nominacyjne (por. wyżej). Art. 17 ust. 3 przypisuje Prokuratorowi Generalnemu charakter „bezpośredniego przełożonego” wobec prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz wobec prokuratorów apelacyjnych. Tu znajduje się punkt wyjścia dla wszelkich jego uprawnień kierowniczych. W związku z tym jest on również uprawniony do zbierania danych osobowych, dotyczących prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury i przetwarzania tych danych, oczywiście w granicach ustawy o ochronie danych osobowych (art. 101a u. o p.).

Merytoryczne kierowanie przez PG działalnością prokuratury w jej całości, odbywa się z kolei przez wydawanie, „zarządzeń, wytycznych i poleceń” (art. 10 ust. 1). Ustawa nie precyzuje charakteru tych aktów i różnic między nimi: należy przyjąć iż „zarządzenia” posiadają charakter ustaleń organizacyjnych (por. np. art. 13d ust. 2), „wytyczne” są precyzowaniem zadań prokuratury w czasie stanowienia tych aktów, a „polecenia” są aktami dotyczącymi spraw konkretnych. Nie ulega wszelako wątpliwości ich wiążący wobec adresatów charakter (art. 8 ust. 2), choć z bardzo istotnym zastrzeżeniem o którym będzie mowa później. Jedynie wytycznym PG w zakresie postępowania przygotowawczego został nadany jednoznacznie charakter wiążący (art. 29).

Dalszym uprawnieniem kierowniczym PG, prowadzonym przy pomocy prokuratorów Prokuratury Generalnej, jest realizowanie „nadzoru służbowego” nad prokuratorami apelacyjnymi oraz koordynowanie nadzoru służbowego wobec wszystkich pozostałych prokuratorów (art. 17 ust. 2). Nadzór służbowy obejmuje przede wszystkim przeprowadzanie kontroli i wizytacji całokształtu działalności tych jednostek lub ich pewnego sektora (art. 10 ust. 2a), żądanie wyjaśnień i sprawozdań, w razie zaś stwierdzenia nieprawidłowości – kierowanie „wytyków” (art. 8 ust. 7) wobec podległych prokuratorów. „Wytyki” nie mają charakteru wiążących nakazów, gdyż w myśl ustawy prokurator może wnosić przeciwko nim stosowne „zastrzeżenia” a o sprawie rozstrzyga, w ostateczności, sąd dyscyplinarny (art. 8 ust. 7a).

Oprócz nadzoru służbowego, PG realizuje również w stosunku do podporządkowanych mu jednostek „nadzór instancyjny” (również art. 17 ust. 2). Jego przejawami są możliwości odwoływania się osób trzecich od rozstrzygnięć, wydawanych przez prokuratorów, prowadzących konkretne sprawy (por. art. 306 kpk) i uruchamianie w ten sposób kompetencji, przysługujących prokuratorowi przełożonemu, w szczególności wspomnianych wyżej możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonego aktu (art. 8a ust. 1 ustawy).

Istotny jest również udział Prokuratora Generalnego w realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów za ich przewinienia służbowe. Ustawa określa go (oraz prokuratorów apelacyjnych) jako „przełożonego dyscyplinarnego” prokuratorów (art. 69). To on wyznacza, przede wszystkim, Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 74), który jest związany wskazaniem Prokuratora Generalnego. PG posiada również prawo wystąpienia z kasacją do Sądu Najwyższego od orzeczeń sądu dyscyplinarnego drugiej instancji (art. 83) a także wykonuje orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych (art. 85). W razie stwierdzenia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, każdy prokurator przełożony (a więc i PG) jest obowiązany żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 8 ust. 8).

Nadzór służbowy obejmuje również możliwości odwołania prokuratorów przez PG (por. art. 13c). W pierwszym rzędzie dotyczy to szefów niższego stopnia jednostek organizacyjnych – prokuratorów apelacyjnych (m. in. za „wypełniania obowiązków służbowych w sposób nienależyty”), prokuratorów okręgowych i prokuratorów rejonowych (z identycznych przyczyn), na podstawie własnego rozeznania lub, dodatkowo, na wniosek prokuratora apelacyjnego. Po drugie obejmuje to również możliwość odwołania każdego prokuratora gdy, mimo dwukrotnego ukarania go przez sąd dyscyplinarny, po raz trzeci popełnił przewinienie służbowe dopuszczając się przy tym oczywistej obrazy przepisów prawa (art. 16 ust. 1).

Z wyjątkiem uprawnień personalnych (mianowanie do pracy w prokuraturze, powoływanie na określone funkcje, udział w postępowaniu dyscyplinarnym i odwoływanie prokuratorów) – analogiczne uprawnienia kierownicze jak uprawnienia PG, ustawa przekazuje szefom prokuratur terenowych, których określa również jako „bezpośrednich przełożonych” (por. art. 17a ust. 5). Podlegającymi tym uprawnieniom nadzorczym są zarówno prokuratorzy odpowiednich jednostek organizacyjnych jak i szefowie prokuratur bezpośrednio niższego stopnia (por. odpowiednio: art. 17 ust. 4, ust. 6 i ust. 9). A więc prokurator apelacyjny wykonuje uprawnienia nadzorcze tak wobec prokuratorów prokuratury apelacyjnej jak i wobec prokuratorów okręgowych itd. W konsekwencji prokuratura przedstawia się nam jako struktura nader scentralizowana.

8. Status prawny prokuratora

Niezależność prokuratury od innych władz państwowych (co może być określone jako właśnie „niezależność prokuratury” lub „zewnętrzna”) znajduje swe przedłużenie w „niezależności prokuratorów” (niejako: „wewnętrznej”). Należy ją również uznać za (dalszą lecz także niezbędną) konsekwencję określenia prokuratury jako struktury powołanej do „ochrony prawa”. Prawo, na straży którego stoi prokuratura, formułuje swe wymagania i oczekiwania w sposób ogólny, „abstrakcyjny”. Stanowiąca główny nurt (i obowiązek) działalności prokuratury, kontrola przestrzegania prawa przez obywateli i przez władze publiczne, musi charakteryzować się nader szeroką swobodą oglądu rzeczywistości społecznej i stosowania rozmaitych zabiegów, mających na celu stwierdzenie dochowania wymogów prawa. Wymaga to znowu dużej dozy niezależności działania indywidualnych prokuratorów. „Wewnętrzna” niezależność prokuratorów trudno jednak porównać do „niezawisłości” sędziów, wykonujących „wymiar sprawiedliwości”. Są oni bowiem „podporządkowani”, jak wspomniano wyżej, przede wszystkim szefowi „własnej” jednostki organizacyj-

nej, w której funkcjonują, a więc „prokuratorom przełożonym”, względnie „bezpośrednio przełożonym” (por. art. 17 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 9 oraz art. 17a ust. 3 pkt 1 i pkt 5).

W ujmowaniu statusu prokuratora ustawa stara się jednak zachować wyraźny umiar i nie sprowadza go do sytuacji funkcjonariusza, podległego „hierarchicznemu podporządkowaniu”. Wprawdzie istnieje oczywisty obowiązek zajęcia się przez konkretnego prokuratora konkretną sprawą, w sytuacji otrzymania odpowiedniego polecenia przez swego przełożonego (por. wyżej), lecz dalsza ingerencja przełożonych w prowadzenie sprawy przez prokuratora jest mocno ograniczona. Kluczowy jest tu art. 8 ust. 1, stanowiący iż „prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny ...” oraz konkretyzujący go art. 8 ust. 2, że „zarządzenia, wytyczne i polecenia [przełożonego prokuratora] nie mogą dotyczyć treści czynności procesowych”, czyli jego merytorycznych rozstrzygnięć, podejmowanych w prowadzonych przez siebie sprawach. A więc takie akty przełożonego, dotyczące konkretnej sprawy, mogą być wydawane (por. art. 8 ust. 3), lecz nie mogą ustalać, w jakim celu ich adresat miałby dokonywać konkretnych czynności procesowych i jaka miałyby być ich treść (np. jak miałyby brzmieć akt oskarżenia itp.). Warto tu nadmienić, że do czasu nowelizacji z 9 X 2009 r. wydawanie poleceń dotyczących treści czynności procesowych było dopuszczalne, pod rygorem tylko zachowania formy pisemnej, ale na żądanie prokuratora (adresata polecenia) należało je uzasadnić. Jeśli adresat nie zgadzał się z poleceniem – mógł żądać jego zmiany lub wyłączenia od udziału w wykonaniu czynności a nawet w danej sprawie. W tej ostatniej sytuacji sprawę rozstrzygać miał prokurator bezpośrednio przełożony nad tym, który polecenie wydał. Rozszerzenie niezależności działania prokuratora przez nową ustawę niewątpliwie więc ma tu miejsce. Powyższe ograniczenie, tj. zakaz wkraczania przez zarządzenia, wytyczne i polecenia w „treść czynności procesowych” powtórzony zostaje przez ustawę w odniesieniu do tego rodzaju aktów, wydawanych przez Prokuratora Generalnego (por. art. 10 ust. 2). Tym niemniej bezpośrednio przełożony prokurator

zachowuje prawo zmiany lub nawet uchylenia decyzji prokuratorów podległych (art. 8a ust. 1), o czym już wyżej nadmieniano.

Przejawem nadzoru służbowego jest również prowadzenie dla każdego prokuratora tzw. „wykazu służbowego”, dokumentującego przebieg jego prac w prokuraturze (art. 44b). Prokurator bezpośrednio przełożony opracowuje też dla nich „indywidualny plan rozwoju zawodowego”, na okres co najmniej czteroletni. Każdy prokurator podlega również „okresowym ocenom”, przeprowadzanym podczas wizytacji (art. 62e i 62f).

Deklaracji niezależności działań prokuratorów towarzyszą znaczące gwarancje. Po pierwsze prokuratorzy w poszczególnych jednostkach organizacyjnych powoływani są na czas nieoznaczony, bez-kadencyjny, co zapewnia im w dużym stopniu stałość funkcjonowania. Po wtóre ustawa przyznaje im immunitet sądowy w zakresie odpowiedzialności karnej, o którego uchyleniu decydują jedynie prokuratorские sądy dyscyplinarne (art. 54), działające „przy Prokuratorze Generalnym” (art. 70), a więc nie w jednostkach terenowych. Członków tych sądów wybierają zgromadzenia prokuratorów apelacji (art. 20 pkt 4) i jedynie te sądy mogą decydować o wymierzeniu prokuratorom kar dyscyplinarnych. Sądy te zorganizowane są w dwóch instancjach (Sąd Dyscyplinarny oraz Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny), z możliwością złożenia przez ukaranego prokuratora kasacji do Sądu Najwyższego (art. 83). Dalej: przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe odbywać się może zasadniczo za ich zgodą. Zasadniczo też jedynie sądy dyscyplinarne orzec mogą karę usunięcia z funkcji lub wydalenia z prokuratury. Gdy jednak prokurator po raz trzeci popełnił cięższe przewinienie służbowe, Prokurator Generalny (ale tylko on) może go odwołać (art. 16, por. wyżej). Ważną gwarancją jest zakaz łączenia pracy w prokuraturze z innymi zajęciami oraz zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego (art. 49), co należy rozpatrywać łącznie z obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (art. 49a) a także instytucja „prokuratora w stanie spoczynku” (art. 62c).

Generalną funkcję „stania na straży niezależności prokuratorów” (art. 24 pkt 1) ustawa powierza nowemu, stworzonemu w wyniku reformy z 2009 roku organowi, jakim jest Krajowa Rada Prokuratury. Stanowi ona poważną instytucję demokratycznego państwa prawnego i najważniejszą instytucją, gwarantującą niezależność działania prokuratorów. Przywołany przepis pozwala KRP na zajmowanie stanowiska w każdej sytuacji w której, w jej ocenie, niezależność ta jest narażona na niebezpieczeństwo, a także działać prewencyjnie. O szczególnych, konkretnych możliwościach stanowią dalsze przepisy tego artykułu: art. 24 wskazuje więc na kompetencje KRP w sprawach powoływania prokuratorów (pkt 9, 11, 12) oraz w sytuacjach rozpatrywania kwestii odwoływania z kierowniczych funkcji w jednostkach organizacyjnych prokuratury (por. pkt 5, 6 i 10). Posiada również istotne kompetencje w sprawach, dotyczących prokuratury jako całości – jak zwłaszcza kompetencję do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących prokuratury (pkt 2), wyrażania opinii o informacjach PG o działalności prokuratury, przedstawianych premierowi (pkt 3) i co do okresowych ocen realizacji jej zadań (pkt 18). Wyraża stanowiska w sprawach, wniesionych pod jej obrady przez Prezydenta RP oraz inne organy, zarówno państwowe jak i organy prokuratury (pkt 14). Bardzo ważnym instrumentem jest uchwalanie zasad etyki zawodowej prokuratorów oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem (pkt 15).

KRP składa się z 25 członków, z czego siedemnastu członków jest prokuratorami (w tym Prokurator Generalny), reprezentującymi zarówno powszechnie (14 prokuratorów) jak i pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury. Ciało, dokonującym wyboru prokuratorów – członków KRP są: zebranie prokuratorów Prokuratury Generalnej (wybiera 3 członków KRP), zebranie prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej (1 członek), zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej (1 członek), oraz zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych (wybierają 11 członków). Oprócz nich w skład KRP wchodzi przedstawiciel Prezydenta RP, Minister Sprawiedliwości, 4 posłów wybieranych

przez Sejm, 2 senatorów wybieranych przez Senat. Przedstawiciele Prezydenta RP, Sejmu i Senatu a także Minister Sprawiedliwości są członkami KRP do końca okresu urzędowania w odpowiednim organie, który w pewnym sensie reprezentują w KRP. Natomiast członkowie KRP będący prokuratorami, wybierani są na czteroletnią kadencję. Wszyscy członkowie KRP mogą być w trakcie kadencji odwołani przez organ, który ich powołał. KRP wybiera również własnego przewodniczącego (nie jest więc nim z urzędu PG).

Należy również wspomnieć, że znowelizowana ustawa umacnia i rozszerza zadania szczególnego samorządu prokuratorskiego, chociaż – odmiennie od ustaw regulujących ustrój sądów – ustawa o prokuraturze nie posługuje się takim określeniem (tj. „samorząd prokuratorski”). Za jednostki tej struktury należałoby uznać (por. art. 19 i nast.): a) na szczeblu apelacji – „zgromadzenia prokuratorów” (oprócz prokuratorów prokuratury apelacyjnej w ich skład wchodzi również delegaci odpowiednich terytorialnie prokuratur okręgowych i rejonowych) i kolegia prokuratur apelacyjnych (częściowo wybierane przez zgromadzenia prokuratorów, częściowo mianowane przez prokuratora apelacyjnego na dwuletnią kadencję); b) na szczeblu okręgów – „zebrania prokuratorów” i kolegia prokuratur okręgowych (o analogicznym składzie); c) na szczeblu rejonu - zebrania prokuratorów. Powyższe organy m. in. rozpatrują informacje szefów odpowiednich prokuratur o działalności danej jednostki organizacyjnej, wyrażają w tych sprawach swoje opinie, wyrażają opinie o wszelkich sprawach przedstawianych przez szefa odpowiedniej jednostki organizacyjnej, rozpatrują wnioski wynikające z wizytacji i lustracji, wyrażają opinie o kandydatach do objęcia stanowisk prokuratorskich oraz o kandydatach do pełnienia funkcji kierowniczych w prokuraturach. W praktyce mogą więc wywierać duży wpływ na funkcjonowanie prokuratur, zgodnie z oczekiwaniami zatrudnionych tam prokuratorów i niewątpliwie organy prokuratorskie stopnia wyższego a także szefowie odpowiednich prokuratur muszą brać pod uwagę ich stanowiska. Organy te zaliczyć można również do insty-

tucji, zabezpieczających w pewnym stopniu niezależność działania prokuratorów. Organem w jakiś sposób integrującym działalność wspomnianego „samorządu” jest niewątpliwie, choć może nie formalnie, Krajowa Rada Prokuratury.