

# SPIS TREŚCI

---

Wykaz skrótów .....	10
Epistemologia ustrojowego usytuowania prokuratury .....	11
<b>CZĘŚĆ 1. USTRÓJ PROKURATURY W POLSCE W UJĘCIU HISTORYCZNYM</b>	
1. Kształtowanie się prokuratury na ziemiach polskich .....	23
2. Prokuratura przed unifikacją w latach 1917–1928 .....	39
3. Ustrój prokuratury w latach 1929–1944 .....	43
4. Przeobrażenia ustroju prokuratury w okresie Polski Ludowej w latach 1944–1989 .....	66
5. Prokuratura w latach 1989–2009 .....	112
6. Prokuratura w pracach konstytucyjnych .....	122
<b>CZĘŚĆ 2. POZYCJA USTROJOWA PROKURAUTURY W POLSCE WSPÓŁCZESNEJ</b>	
1. Aksjologiczne i prakseologiczne podstawy funkcjonowania prokuratury .....	139
2. Zasady organizacji i działania prokuratury .....	193
2.1. Zasady organizacji prokuratury .....	194
2.2. Zasady działania prokuratury .....	204
3. Struktura organizacyjna prokuratury .....	219
4. Nadzór służbowy .....	240
5. Status prawny prokuratora .....	249
5.1. Stosunek służbowy prokuratora .....	249
5.2. Niepołączalność a apartyjność i apolityczność prokuratora .....	257
5.3. Immunitet prokuratorski .....	262
5.4. Prawa i obowiązki prokuratora .....	268
5.5. Zasady etyki prokuratorskiej .....	277
5.6. Odpowiedzialność prawna prokuratora .....	284
6. Projekty zmian konstytucyjnego usytuowania prokuratury .....	293
Podsumowanie .....	308
Bibliografia .....	328
The public prosecutor's office in Poland. Tradition and contemporary times (summary) .....	344

# EPISTEMOLOGIA USTROJOWEGO USYTUOWANIA PROKURATURY

---

Etymologia słowa „prokuratura” wywodzi się z języka łacińskiego. Łacińskie *procurare* oznacza zajmować się interesami, zarządzać<sup>1</sup>. W Cesarstwie Rzymskim prokurator oznaczał zarządcę, wysokiego urzędnika w Rzymie lub prowincji. Wskazać też należy instytucję *procurator rei publice*, a więc naczelnego prokuratora cesarskiego oraz *procurator provincionarum* oznaczającego zarządcę prowincji, który działał z upoważnienia i w imieniu cesarza. Prawo rzymskie odróżniało rzeczników (*advocati*), którzy wyręczali stronę stojącą w sądzie w jej oświadczeniach, od zastępców (*procuratores*), którzy występowali w imieniu strony nieobecnej w sądzie<sup>2</sup>.

Prokuratura we współczesnym kształcie nie powstała *ex nihilo*, ale formowała się na przestrzeni wieków. Instytucja prokuratury w zasadzie jest pochodzenia francuskiego. Nowożytna koncepcja prokuratury pojawiła się na przełomie XIII i XIV wieku we Francji, w Hiszpanii i Portugalii. Prokurator pierwotnie pełnił rolę pełnomocnika monarchy przed sądem. Natomiast od XIV wieku prokuratorzy przekształceni zostali w stałych, mianowanych przez króla urzędników. We Francji prokuratorzy przy sądach wyższych nazywali się prokuratorami generalnymi (*prosecurers généraux*), a przy sądach niższych nazywali się prokuratorami królewskimi (*prosecurers du roi*) podlegając jednocześnie prokuratorom generalnym przy sądzie wyższym. Zadania prokuratora obejmowały przygotowanie wniosków na piśmie oraz pism procesowych, natomiast przemawianie przed sądem i ustne uzasadnianie wniosków należało

---

<sup>1</sup> I. Kamińska-Szmaj (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001, s. 640.

<sup>2</sup> R. Taubenschlag, *Proces polski XIII i XIV wieku do Statutów Kazimierza Wielkiego*, Lwów 1927, s. 20. W Polsce zastępcy upoważnieni przez stronę, którzy nazywani byli prokuratorami, występują od połowy XIII wieku. Najczęściej występowali jako pełnomocnicy panów duchownych, którzy niechętnie występowali przed sądem książęcym, np. gdy sprawa dotyczyła dóbr ziemskich. W Polsce oprócz zastępców stron procesowych istnieli rzecznicy (*prolocutores*) występujący w czasie rozprawy sądowej obok strony i w jej interesie. Zob. J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, Warszawa 1973, s. 344. W XIV wieku dawni rzecznicy (*prolocutores, advocati*) zmieniają się w zastępców procesowych prowadzących sprawę z upoważnienia strony w jej zastępstwie. Zob. *ibidem*, s. 543.

do adwokata królewskiego<sup>3</sup>. Karol Koranyi wskazuje, że do obowiązków „ludzi królewskich” (*gens du roi*), a przede wszystkim prokuratorów, należała obrona interesów króla w procesach. Nadto ich obowiązki obejmowały wszczynanie ścigania karnego, przyjmowanie doniesień o popełnionych przestępstwach, a także nadzór nad należytym wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości<sup>4</sup>. Karol August Heylman w wydanej w 1861 roku pracy pt. „Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim” wskazuje: „instytucja prokuratorów przy sądach ogólnie przy sądownictwie urzędem publicznym, *ministère public*, zwana, ma swoje początki historyczne w dawniej Francji, z epoki nawet Karola Wielkiego, pod nazwą *actores dominici vel publici, actores fisci* albo później co do zasiadających w parlamencie Paryskim *le prévôt de Paris et les baillis na osobnej ławce* zwanej *le banc des baillis et sénéchaux*; albo jeszcze później pod nazwą *procureur général, avocat général*, lub ogólnie *gens du Roi*”<sup>5</sup>.

Prokuratorzy królewscy (*prosecuteurs du roi, avocats*) jako urzędnicy królewscy w średniowieczu powołani byli do stania na straży fiskalnych interesów monarchii (króla) w procesach sądowych<sup>6</sup>. Interes korony łączył się z wszczynaniem postępowania z urzędu. Podstawy organizacyjne funkcjonowania prokuratury pochodzą z czasów Filipa IV Pięknego (1285–1314) i związane były z reorganizacją sądownictwa<sup>7</sup>. Pierwotnie prokuratorzy nie byli oskarżycielami, lecz uczestnikami postępowania, które było wszczynane na skutek skargi pokrzywdzonego lub przez sąd z urzędu. W drodze ewolucji prokuratorzy królewscy uzyskali prawo do ścigania przestępstw z urzędu i wnoszenia oskarżenia w imieniu króla (ordonans królewski z 23 marca 1302 roku)<sup>8</sup>. Prokuratorzy byli

<sup>3</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966, s. 140.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> A. Heylman, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1861, s. 122.

<sup>6</sup> W późniejszych procesach (np. procesie pruskim czy rosyjskim) istnieli specjaliści określani mianem fiskalów.

<sup>7</sup> Z biegiem czasu wykształciły się urzędy: *procureurs généraux* i *avocats généraux* obok *prosecuteurs du roi*. Pierwsi występowali przy sądach wyższego rzędu, a drudzy przy sądach niższego rzędu. Niezależnie od nich istniała funkcja prokuratora generalnego i adwokata generalnego. Prokuratorzy składali swoje wnioski jedynie na piśmie, a z biegiem czasu występowali w sprawach karnych. Natomiast adwokaci mieli prawo do wygłaszania przemówień i występowali jedynie w sprawach cywilnych. Prokurator generalny ponosił odpowiedzialność przed królem, a jego stanowisko było kupne. Zob. L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, s. 66.

<sup>8</sup> Zob. K. Koranyi, *Powszechna...*, *op. cit.*, s. 149. Instytucja prokuratora królewskiego (*prosecuteur du roi*) ustanowiona została na wzór istniejących przy sądach kościelnych tzw. *promovens inquisitionem*. Zob. *ibidem* oraz W.F. McDonald, *Criminal Prosecution and The Rationalization of Criminal Justice Final Report*, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, December, 1991, s. 40–42.

całkowicie niezależni od sądu, ponosząc odpowiedzialność i będąc wyłącznie i bezpośrednio podporządkowani królowi. Umacnianie pozycji międzynarodowej Francji skutkowało znacznymi obciążeniami fiskalnymi. Pierwotnie zadaniem prokuratorów królewskich było reprezentowanie interesów władcy w sferze fiskalnej, a z czasem również interesów ogólnych państwa<sup>9</sup>. Jednak pierwotnie tak *avocats*, jak i później *avocats du roi* pełnili funkcje przed sądem. Natomiast *procureurs du roi* pełnili głównie funkcje administracyjne. Scenarizowanie monarchii absolutnej skutkowało również centralizacją wymiaru sprawiedliwości. Za czasów Ludwika XIV (1638–1715) nastąpiło utrwalenie „urzędu służby publicznej” (*le Ministère public*) – prokuratury jako „organu publicznego oskarżenia i organu stojącego na straży praw”<sup>10</sup>. *Notabene* we Francji prokuratorów ogólnie zaliczano do *ministère public*, tłumaczonym jako „urząd publiczny”, co odpowiada nazwie „prokuratura”, która nie istnieje w terminologii francuskiej<sup>11</sup>. Ewolucja procesu francuskiego doprowadziła do wyparcia skargi prywatnej. Pozostał jeden oskarżyciel, królewski prokurator oskarżający w imieniu króla i dobra wspólnego. Dopiero w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej nadano mu dzisiejszy charakter<sup>12</sup>. Jednak pierwotnym powodem ustanowienia *ministère public* przy sądownictwie było czuwanie nad interesami najwyższej władzy, czyli rządu krajowego, jak i społeczeństwa<sup>13</sup>. Znaczący wpływ na rozwój oraz kształt prokuratury w Europie miała, obok wspomnianej już Wielkiej Rewolucji Francuskiej, Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, a następnie rewolucja przemysłowa oraz internacjonalizacja życia społecznego<sup>14</sup>. Wraz z upadkiem monarchii absolutnej i implementacją zasady podziału władzy zostały zapoczątkowane zmiany, zgodnie z którymi *gens du roi* przestali być organem politycznym.

Prokuratura – obok parlamentów, sądownictwa powszechnego sprawowanego przez urzędników królewskich oraz całego systemu procesu inkwizycyjnego – była jednym ze środków podporządkowania wymiaru sprawiedliwości królowi, a więc piastunowi pełni władzy w zakresie ścigania przestępstw

<sup>9</sup> M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007, s. 42–43.

<sup>10</sup> W.F. McDonald, *op. cit.*, s. 48 oraz M. Waligórski, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 1952, s. 125.

<sup>11</sup> Zob. W. Sobociński, *Prokuratura Sądu Kasacyjnego w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1993, s. 3.

<sup>12</sup> M. Waligórski, *op. cit.*, s. 125.

<sup>13</sup> A. Heylman, *Historia...*, *op. cit.*, s. 124.

<sup>14</sup> Zob. R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowo administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 27.

niebezpiecznych dla feudalnego porządku społecznego<sup>15</sup>. W procesie inkwizycyjnym, w niektórych państwach (np. przedrewolucyjna Francja, niektóre kantony szwajcarskie i niektóre kraje niemieckie do 1848 roku) istniała instytucja prokuratury. Prokurator nie pełnił funkcji oskarżyciela, bowiem procedurze inkwizycyjnej obce było wyodrębnianie funkcji oskarżania. Funkcje procesowe piastował niepodzielnie sąd. Prokurator działał jako *promotor inquisitionis*, a więc był organem popierającym śledztwo<sup>16</sup>. Pełnił funkcję referenta w sprawie<sup>17</sup>. Prokurator stał się oskarżycielem dopiero w okresie porewolucyjnym<sup>18</sup>, choć rozwiązania z okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej były kamieniem milowym w kształtowaniu współczesnych modeli prokuratury. Instytucja prokuratury skryształizowała się wraz z wejściem w życie *Code d'instruction criminelle* z 1808 roku wprowadzającym mieszaną (hybrydową) formę procesu<sup>19</sup>.

W Polsce z kolei śladów urzędu prokuratora można się doszukiwać w czasach piastowskich. W okresie rządów Henryka IV Probusa (ur. 1257 lub 1258 roku, zm. 1290 roku) na Śląsku ustanowiony został specjalny urząd konsula do ścigania różnych łotrów i rycerzy rabusiów, co w okresie rozbitcia feudalnego (brak silnej, scentralizowanej władzy, a także anarchia stanów wyższych) było problemem szczególnie doskwierającym<sup>20</sup>.

Również w Hiszpanii prokurator był urzędnikiem królewskim, którego zadaniem była obrona fiskalnych interesów monarchy oraz uczestnictwo w sprawach sądowych o charakterze kryminalnym. W 1387 roku król Jan przedstawił pomysł ustanowienia prokuratury królewskiej w czasie obrad Korteżów w Briviesca w 1387 roku<sup>21</sup>.

Początki prokuratury w Portugalii sięgają czasów króla Alfonsa III, który w akcie z dnia 14 stycznia 1289 roku wymieniał prokuratora pełniącego swą

<sup>15</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Kraków 2011 (reprint 1984), s. 86.

<sup>16</sup> W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel w polskim procesie karnym*, Warszawa 1960, s. 12.

<sup>17</sup> S. Glaser, *Polski proces karny w zarysie*, Kraków 1934, s. 145. Na proces karny istotny wpływ wywierały zasady ukształtowane w procesie kanonicznym. Za pontyfikatu Innocentego III (1216) ukształtowały się dwie formy procesu kanonicznego: 1) *per accusationem* nawiązująca do dawnego republikańskiego procesu rzymskiego, 2) *per inquisitionem* polegająca na wszczęciu procesu bez skargi, bez udziału oskarżyciela, którego rolę pełnił sędzia inkwizent. Zob. M. Waligórski, *op. cit.*, s. 121.

<sup>18</sup> S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 29.

<sup>19</sup> W.F. McDonald, *op. cit.*, s. 51–52.

<sup>20</sup> Zob. J. Eksner, *Prokurator rzecznikiem praworządności*, Warszawa 1974, s. 8.

<sup>21</sup> B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii, organizacja i kompetencje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12, s. 84.

funkcję przy królu, jako Prokurator Korony i Skarbu i Prokurator Sprawiedliwości i Dworu<sup>22</sup>.

W Rosji carskiej prokuraturę powołał Piotr I Wielki w 1711 roku wzorując się na zachodnich rozwiązaniach monarchii absolutnych. Jej zadaniem była kontrola administracji, a także senatu. Piotr I Wielki, dekretem z 12 stycznia 1722 roku, powołał prokuraturę z mianowanym przy senacie Generałem-Prokuratorem i jego pomocnikiem ober-prokuratorem na czele. Generał-Prokurator miał być rzecznikiem spraw państwowych. Podobnie jak ober-prokurator mógł być sądzony przez monarchę. Generał-Prokurator był naczelnikiem kancelarii senatu. Zwoływał posiedzenia senatu i kierował dyskusją, dysponował prawem sprzeciwu wobec wszystkich decyzji senatu. Do pomocy prokuratorom gubernialnym, Katarzyna I ustanowiła w guberniach dwóch rzeczników (*striapczy*) – jednego do spraw skarbowych (*striapczyj kazjonnych dieł*) oraz drugiego do spraw karnych (*striapczyj ugołownych dieł*)<sup>23</sup>. Prokuratura stała się więc instrumentem wzmocnienia i ochrony interesów absolutyzmu<sup>24</sup>. W 1763 roku Katarzyna II zreformowała senat, dzieląc go na 6 departamentów, przy których ustanowiony został ober-prokurator. Wzrosło znaczenie Generała-Prokuratora<sup>25</sup>.

Powstanie i rozwój prokuratury zasadniczo związane są ustawodawstwem okresu rewolucji francuskiej i kształtowaniem się mieszanej formy procesu karnego, a także napoleońskim *Code d'instruction criminelle* z 1808 roku<sup>26</sup>. W okresie przed rewolucją 1789 roku prokuratorzy we Francji działali przy sądach, a ich zadaniem było m.in. pisemne przygotowanie pism na zlecenie osób prywatnych, natomiast ustne wystąpienia na rozprawie zastrzeżone były dla adwokatów. Po obaleniu wszystkich urządzeń *ancien régime*'u, wśród których sądowe nie stanowiły wyjątku, ustawa z 16–24 sierpnia 1790 roku, zamiast dawnych prokuratorów i adwokatów króla, wprowadziła w sądach podział funkcji *ministère public* między komisarza króla (a po jego usunięciu komisarza narodowego władzy wykonawczej) i oskarżyciela publicznego<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> B.J. Stefańska, *Prokuratura w Portugalii*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 87.

<sup>23</sup> K. Koranyi, *Powszechna...*, *op. cit.*, s. 408. Gubernialnemu prokuratorowi podlegali prokuratorzy i ich *striapczy* działający przy wyższych sądach stanowych oraz ustanowieni w każdym powiecie powiatowi *striapczy*, którzy sprawowali nadzór nad niższymi sądami i administracją. Wszyscy oni mieli obowiązek donosić gubernialnemu prokuratorowi o zauważonych nadużyciach. Zob. *ibidem*.

<sup>24</sup> K. Koranyi, *Powszechna...*, *op. cit.*, s. 399.

<sup>25</sup> S. Śliwiński, *Polski...*, *op. cit.*, s. 29.

<sup>26</sup> Jednak Monteskiusz w *O duchu praw* podkreślał, że „mamy dzisiaj podziwu godne prawo; mianowicie to, które żąda, aby monarcha, ustanowiony dla wykonywania prawa, pomieścił przy każdym trybunale urzędnika, iżby ten ścigał w jego imieniu wszystkie zbrodnie”. Zob. K.L. Monteskiusz, *O duchu praw* (tłum. T. Boy-Żeleński), Kraków 2003, s. 79.

<sup>27</sup> W. Sobociński, *Prokuratura...*, *op. cit.*, s. 4–5.

W dobie kodyfikacji napoleońskich skryształizowała się rola i zadania prokuratury. Właśnie w porewolucyjnej Francji proces karny był wynikiem kompromisu pomiędzy formą skargową procesu a formą inkwizycyjną, łącząc ze sobą cechy obydwu. Część elementów procesu (np. sąd przysięgłych) było pochodzenia obcego, zaś częściowo były to elementy rdzennie francuskie (np. prokuratura). Przedrewolucyjny system francuskich instytucji procesowych zasadniczo nie odbiegał od procesu w Niemczech. Odnotować jednak należy pewne odrębności, które obejmowały rozbudowany system środków odwoławczych od wyroków sądu, a także udział prokuratorów królewskich w postępowaniu. Z jednej strony ukształtowanie się zasady terytorialności „miało ścisły związek z krystalizowaniem się silnej, monopolistycznej, scentralizowanej władzy królewskiej. Kontrola nad tak wielkim terytorium możliwa była tylko przez system odwoławczy. Z drugiej strony zaś chodziło o podporządkowanie jurysdykcji senioralnej sądownictwu powszechnemu”<sup>28</sup>. *Code d'instruction criminelle* przewidywał tylko oskarżyciela publicznego. W postępowaniach dotyczących wykroczeń przed *tribunaux de simple police* funkcję oskarżyciela pełnił przedstawiciel policji lub władzy municypalnej. W sprawach o występki przed *tribunaux de simple correctionnelle* oskarżycielem był prokurator. Natomiast w sprawach o zbrodnie należących do właściwości *cour d'assises* funkcję oskarżycielską pełnili prokuratorzy generalni. W Niemczech prokuratura jako organ, którego zadania obejmowały wnoszenie i popieranie skargi publicznej wprowadzono w 1849 roku w związku z wydarzeniami z 1848 roku (Wiosna Ludów).

Instytucja prokuratora jest typową i zasadniczą instytucją dla francuskiego procesu karnego. To instytucja prokuratora, pełniącego funkcję oskarżyciela publicznego i wszczynającego postępowanie z urzędu, a następnie wnoszącego i popierającego oskarżenie w imieniu państwa jako strona procesowa przed sądem, umożliwiła pogodzenie zasady skargowości z zasadą działania z urzędu. Prokuratura we Francji, będąc jednolitą, niekolegialną, scentralizowaną władzą, oparta jest o zasadę hierarchicznego podporządkowania, dewolucji, substytucji i jednoosobowego działania. Współcześnie jest organizacyjnie powiązana z sądami, lecz funkcjonalnie od sądu niezależną. Podporządkowana jest ministrowi sprawiedliwości<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> M. Cieślak, *Polska...*, *op. cit.*, s. 85.

<sup>29</sup> Zob. M. Cieślak, *Polska...*, *op. cit.*, s. 88. *Code d'instruction criminelle* z 1808 roku normował zasadniczo jedną formę postępowania – śledztwo (*l'instruction*). W praktyce powstała druga forma – dochodzenie (*l'enquête*), które miało charakter postępowania pozasądowego i zostało oddane w ręce prokuratora i policji. Śledztwo pozostało w gestii sędziego śledczego. Śledztwo, jak i dochodzenie prowadzone były w oparciu o zasady procesu inkwizycyjnego. Śledztwo obligatoryjne było w sprawach o zbrodnie oraz w sprawach należących do właściwości sądów przysięgłych. Zaś fakultatywne było (na wniosek prokuratora) w sprawach

W dziewiętnastowiecznej Europie nastąpiła dyfuzja wzorców francuskich, skutkując prawie całkowitym wyparciem procesu inkwizycyjnego. Model procedury karnej, ukształtowany pod rządami kodeksu z 1808 roku, wywarł przemożny wpływ na systemy procesowe Europy kontynentalnej, a za pośrednictwem powiązań kolonialnych – na znaczącą część krajów pozaeuropejskich. Jako przykład mogą posłużyć kodyfikacje procedury karnej we Włoszech, Hiszpanii, Belgii, Luksemburgu czy państwach skandynawskich. We Francji *procureurs du roi* i *avocats du roi* przekształcili się w *ministère public*, stając się prototypem współczesnej prokuratury, który to model rozprzestrzenił się w całej Europie i został zaadoptowany, w mniejszym lub większym stopniu, w zależności od systemu sądownictwa i systemu politycznego<sup>30</sup>.

Formowanie współczesnej prokuratury wynikało ze zmian procesu karnego, obejmując kształtowanie się zasady równości stron, ścigania z urzędu, a także reformy zasady skargowości. Istotne znaczenie miała również zasada równości wobec prawa.

Z prokuraturą związane jest pojęcie oskarżyciela, które połączone jest z oskarżaniem, a więc obwinianiem kogoś o coś, posądzaniem, przypisywaniem, zarzucaniem komuś czegoś złego<sup>31</sup>. Oskarżenie związane z realizacją funkcji procesowej, należy jednak ujmować w węższym zakresie. W tym znaczeniu „oskarżycielem jest podmiot, który na podstawie własnych uprawnień procesowych lub działając jako organ państwa, występuje do sądu z żądaniem ukarania oskarżonego”<sup>32</sup>. Wiesław Daszkiewicz odróżnia oskarżyciela publicznego od oskarżyciela *ex populo*, oskarżyciela prywatnego i oskarżyciela społecznego, biorąc pod uwagę kryterium podmiotu, który może wykonywać funkcję oskarżania oraz kryterium uprawnień i stanowiska w procesie. Oskarżycielem publicznym określa oskarżyciela będącego organem państwa, którego zasadniczym zadaniem jest wnoszenie i popieranie oskarżenia przed sądem (np. prokurator) albo organ, który wykonuje funkcję oskarżenia publicznego ubocznie (np. policja czy organ administracji). Natomiast z oskarżycielem *ex populo* związane jest prawo skargi przysługujące każdemu obywatelowi<sup>33</sup>. Taka

---

dotyczących występków. W sprawach o wykroczenia było niedopuszczalne. Zob. S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle porównawczym*, Warszawa 1968, s. 37.

<sup>30</sup> T.P. Marguery, *Unity and Diversity of Public Prosecution Services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, University of Groningen 2008, s. 28.

<sup>31</sup> Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. II, Warszawa 1995, s. 528 i E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1994, s. 579.

<sup>32</sup> W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel...*, op. cit., s. 9.

<sup>33</sup> Wraz z kształtowaniem się władzy państwowej i jej organów, powstawały przestępstwa, które były istotne z punktu widzenia ochrony państwa. Właśnie w taki sposób funkcję oskarżenia przejmowały w coraz większym zakresie organy władzy państwowej (np. *prefectus urbi* w



skarga ma również charakter publiczny, a oskarżyciel występuje w imieniu grupy społecznej, w obronie naruszonego prawa, a nie z uwagi na osobiste pokrzywdzenie. Skarga ta nazywana była również „skargą powszechną” (np. rzymska *actio popularis* czy ateńska *grafe*)<sup>34</sup>. Oskarżyciel *ex populo* znany był nie tylko prawu starożytnemu (judejskiemu, ateńskiemu czy rzymskiemu), ale również systemom procesowym współczesności (np. niektóre kantony szwajcarskie, prawo angielskie). Skarga powszechna znana była dawnemu prawu polskiemu<sup>35</sup>. Gdy prawo skargi przysługuje bezpośrednio pokrzywdzonemu, to mówimy o oskarżycielu prywatnym. W sytuacji, gdy prawo oskarżenia przysługuje organizacjom społecznym, to mamy do czynienia z oskarżycielem społecznym. Ten typ oskarżania spotykany był w państwach o ustroju socjalistycznym, a w najszerszym zakresie znalazł zastosowanie w prawodawstwie radzieckim<sup>36</sup>. Z punktu widzenia uprawnień i stanowiska, w procesie karnym mamy do czynienia z oskarżycielem głównym i oskarżycielem niegłównym, a więc oskarżycielami subsydiarnymi, ubocznymi czy pomocniczymi. „Pierwszy oskarżyciel” jest więc oskarżycielem nadrzędnym w stosunku do pozostałych oskarżycieli. Przysługuje mu „pełny” zakres uprawnień oskarżycielskich, podczas gdy uprawnienia pozostałych oskarżycieli są uszczuplone<sup>37</sup>.

Stefan Wolski określając pozycję prokuratury wskazywał, że „w każdym przeto Państwie o normalnych warunkach bytowania – czynnik wymiaru sprawiedliwości, którego pierwszym, bo dającym wszelką inicjatywę, organem jest Prokuratura – stoi na jednym z naczelných miejsc, poddając swej kontroli w ustawowym zakresie działania wszelkie inne działy aparatu państwowego<sup>38</sup>. Komentując treść art. 231 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku<sup>39</sup>, zgodnie z którym „Prokurator stoi na straży ustaw”, wskazywał: „Krótkie, ale jak wymowne – i zarazem dumne – twierdzenie. Mieści się w nim bowiem i istota obowiązków Prokuratora i właściwe określenie roli Jego w życiu publicznym i kategoryczny imperatyw, by porządek prawny w Państwie znalazł w Nim zawsze swego bezkompromisowego obrońcę w wypadku, gdy ktoś,

---

Starożytnym Rzymie), które mogły wszczynać postępowanie przeciwko szkodliwym przestępcom złapanym *in flagranti* bez skargi pokrzywdzonego. Oczywiście nie doprowadziło to do całkowitego wyrugowania procesu skargowego, ale skutkowało ingerencją władzy cesarskiej w życie społeczne, przekazaniu uprawnień obywateli. W następstwie tego wykształciło się wszczynanie postępowania z urzędu. Zob. M. Waligórski, *op. cit.*, s. 121.

<sup>34</sup> W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel...*, *op. cit.*, s. 13–15.

<sup>35</sup> Zob. J. Makarewicz, *Instygator w dawnym prawie polskim*, Lwów 1922, s. 22.

<sup>36</sup> W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel...*, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>38</sup> S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, Odbitka z Wileńskiego Przeglądu Prawniczego 1935, s. 1.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 12, poz. 93).

niezależnie od tego kto mianowicie, targnie się na zasady praworządności i ładu prawnego”<sup>40</sup>.

Prokuratura jako instytucja zajmuje szczególne miejsce w funkcjonowaniu organów państwa, bowiem tam, gdzie sąd, tam i oskarżyciel. Celem niniejszej pracy jest ukazanie ewolucji prokuratury jako ważnej części systemu wymiaru sprawiedliwości od czasów jej instytucjonalizacji. Obserwując ewolucję prokuratury na przestrzeni dziejów, możemy dojść do wniosku, że prokuratura była jednym z narzędzi sprawujących władzę. Pozycja ustrojowa, organizacja i funkcjonowanie prokuratury w XX wieku w Polsce to prawdziwe laboratorium rozwiązań ustrojowych.

Rozwój prokuratury, której korzenie tkwią w odległej historii, można określić mianem burzliwego. Dziś prokuratura to organ władzy, którego zadania zasadniczo obejmują strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Oddające istotę rzeczy jest określenie prokuratury sformułowane przez Karla Bindinga jako „państwa skarżącego”<sup>41</sup>. Prokuratura to nie tylko organ, który podejmuje działania przeciwko, ale jej działanie legitymizuje działanie w imię czegoś. Współcześnie jest to interes publiczny. Rolą prokuratury jest „pomoc” w zagwarantowaniu sprawiedliwości, która ma być ostoją mocy i trwałości Rzeczypospolitej<sup>42</sup>.

Instytucja prokuratury i jej ustrojowe umiejscowienie nie znajdują należytego miejsca we współczesnej literaturze naukowej. W szczególności brakuje opracowań o charakterze holistycznym. Znamienita większość obejmuje prokuraturę w sposób fragmentaryczny. Dotyczy to pozycji ustrojowej prokuratury w Polsce nie tylko w kontekście zmian ustrojowych, ale również w zakresie funkcji, jakie pełni czy też winna pełnić prokuratura.

Przy badaniu pozycji ustrojowej prokuratury niezbędne jest połączenie podejścia ustrojowego (konstytucyjnego) z procesowym. Dla efektywnego badania pozycji ustrojowej prokuratury, konieczne jest posłużenie się metodą formalno-dogmatyczną oraz komparatystyczną (porównawczą) w aspekcie pionowym i poziomym. Badanie pozycji ustrojowej prokuratury wymaga podejścia interdyscyplinarnego, albowiem sam przedmiot badań jest bardzo złożony i wymaga zastosowania metod badawczych rzucających światło na to tę wielowymiarową instytucję. Niniejsza praca stanowi nie tylko analizę podstawowych aktów normatywnych (normy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe), ale

<sup>40</sup> S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, Odbitka z Wileńskiego Przeglądu Prawniczego 1935, s. 1.

<sup>41</sup> K. Binding, *Strafrechtliche und strafprozessuale Abhandlungen*, t. II, München-Leipzig 1915, s. 216 i nast. (cytat za: W. Daszkiewicz, *Oskarżyciel...*, *op. cit.*, s. 31).

<sup>42</sup> Słowa Andrzeja Frycza Modrzewskiego, które stanowią parafrazę łacińskiej sentencji Ulpiana: *Iustitia fundamentum regnorum est*.

również analizę rozwiązań uchodzących za typowe (komparatystyka pozioma) oraz stanowiących dorobek nauki prawa ustrojowego (komparatystyka pionowa). Dopiero ujęcie problemu z różnych perspektyw badawczych umożliwia całościową ocenę<sup>43</sup>.

Główną hipotezę badawczą pracy stanowi założenie, zgodnie z którym pozycja ustrojowa prokuratury jest kluczowa i wpływa na kształt postępowania karnego, a także gwarancje konstytucyjne z zakresu praw człowieka. Wynika to w szczególności z przypisania prokuraturze odpowiedzialności za realizację funkcji ścigania. Prokuratura jest zatem podmiotem wyposażonym nie tylko w określone kompetencje, ale jest również organem szczególnie legitymizowanym w postępowaniu karnym. Prokurator pełni bowiem rolę „gospodarza” (*dominus litis*) w postępowaniu karnym w fazie przedsądowej, a także reprezentuje interes publiczny w postępowaniu sądowym. Hipotezę badawczą niniejszej pracy stanowi również założenie, zgodnie z którym pozycja ustrojowa prokuratury w Polsce jest nieprawidłowo określona w systemie organów władzy państwowej. Nadto struktura organizacyjna prokuratury jest dysfunkcjonalna z punktu widzenia realizacji zadań prokuratury. W konsekwencji kadra prokuratorska jest nierównomiernie rozłożona i nieproporcjonalnie rozmieszczona względem powierzonych zadań. Nieprecyzyjne określenie kompetencji w ramach struktury organizacyjnej oraz odpowiedzialności, powoduje nieefektywne wykonywanie zadań. Nieprecyzyjność i brak spójnej wizji relacji między prokuraturą a organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, utrudniają prawidłowe funkcjonowanie prokuratury.

---

<sup>43</sup> Zob. J. Wróblewski, *Metodologiczne zagadnienia porównywania systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8–9, s. 31.