

PRAWO O PROKURATURZE

Komentarz

Piotr Turek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

PRAWO O PROKURATURZE

Komentarz

Piotr Turek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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

prawolubni

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

Szanujmy 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

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 zwięźle 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-

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 „zawiadawać, 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 zarządaniem 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 powierzonego 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 nieznaną. (...) 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. *прокурор*, pol. prokurator, ang. – w Szkocij – *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-

Komentarz zawiera szczegółową analizę przepisów ustawy – Prawo o prokuraturze z uwzględnieniem standardów międzynarodowych i norm konstytucyjnych, a także analogicznych uregulowań dotyczących ustroju sądów i statusu sędziów w Polsce oraz ustroju prokuratury i statusu prokuratorów we Francji (skąd instytucja prokuratury się wywodzi i gdzie przybrała formę uważaną za klasyczną).

Odwołując się do orzecznictwa i doktryny, a także przedstawiając własne poglądy, autor omawia pojęcia ogólne, takie jak niezależność, bezstronność i godność prokuratora. Wyczerpująco wyjaśnia także kwestie szczegółowe, np. przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe czy wyrażenie zgody na zamieszkiwanie przez niego poza miejscowością będącą siedzibą prokuratury.

Autor prezentuje też uwagi krytyczne do Prawa o prokuraturze z punktu widzenia ochrony podstawowych praw i wolności oraz zasad prawidłowej legislacji, a także formułuje postulaty zmian ustawodawczych.

Książka jest przeznaczona dla prokuratorów, pracowników prokuratury i aplikantów prokuratorskich. Zainteresuje również pracowników naukowych, studentów prawa, a także adwokatów i radców prawnych świadczących pomoc prawną dla prokuratorów.

Piotr Turek – doktor nauk prawnych; prokurator Prokuratury Okręgowej w Krakowie; w latach 2006–2011 pracownik kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Rady Europy; autor wielu publikacji z zakresu prawa międzynarodowego, w tym prawa organizacji międzynarodowych i praw człowieka.



9788383286563 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteka

ISBN 978-83-8328-656-3



9 788383 286563

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 269 ZŁ (W TYM 5% VAT)