

Przemysław Witkowski¹

Model prokuratury polskiej w okresie międzywojennym

Od momentu uchwalenia ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw², zarówno w doktrynie, jak i kręgach politycznych, trwa dyskusja nad potrzebą dalszych przeobrażeń instytucji prokuratury w Polsce. Poszukiwanie właściwego kształtu instytucji prokuratury sprawia, iż proponuje się rozwiązania³, które zaczerpnięte zostały wprost z dwudziestolecia międzywojennego, warto zatem przybliżyć podstawowe założenia modelu prokuratury polskiej tamtego okresu.

Na wstępie należy jedynie zasygnalizować, że ustrój urzędów prokuratorских w latach 1918–1928 nie był jednolity na terenie całego kraju i opierał się na prawie byłych państw zaborczych, zmodyfikowanych przez ustawodawstwo polskie⁴. Ze względu na niejednorodność norm dotyczących prokuratury, nie sposób mówić o jej holistycznym modelu, zatem problematyka ta wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Zunifikowany model prokuratury polskiej został wprowadzony z dniem 1 stycznia 1929 r., tj. z chwilą wejścia w życie Prawa o Ustroju Sądów Po-

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublin.

² Dz.U. Nr 178, poz. 1375.

³ Zob. Konferencja naukowa: *Nowy model postępowania przygotowawczego – sędzia śledczy*, Warszawa 22 marca 2010 r., teksty dostępne na stronie internetowej: [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/4E9E85E16CECED10C1257767003F1BC8/\\$file/Sedzia%20sledczy_P.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/4E9E85E16CECED10C1257767003F1BC8/$file/Sedzia%20sledczy_P.pdf) (14.03.2011).

⁴ Szerzej zob. S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 60–63; *Historia państwa i prawa polskiego*, t. II, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 11–13; S. Włodyka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 32; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*. Cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 33.

wszechnych z dnia 6 lutego 1928 r.⁵ (dalej: u.s.p.), wydanego jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy. Normatywną podstawę działania prokuratury⁶ stanowiły także przepisy kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.)⁷ oraz wprowadzone w późniejszym czasie regulaminy urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych okręgowych (dalej: Reg. Prok. Okr. i Ap.)⁸ oraz regulaminy urzędowania Prokuratury Sądu Najwyższego (dalej: Reg. Prok. SN)⁹. W celu zachowania jasności wyводу oraz ukazania

⁵ Tekst pierw. (Dz.U. Nr 12, poz. 93). A. Czerwiński wskazywał, że nazwa „rozporządzenie” była z jednej strony za obszerna, ponieważ nie normowała właściwości miejscowej i rzeczowej sądów, a z drugiej strony zbyt wąska, gdyż poza postanowieniami dotyczącymi sądów powszechnych rozporządzenie zawierało postanowienia dotyczące administracji sądowej, pragmatyki dla sędziów i prokuratorów, przepisy z procedury cywilnej i karnej oraz normy dotyczące egzekucji. Ponadto autor słusznie podnosił, że rozporządzenie powinno wejść w życie równocześnie z wprowadzeniem nowej procedury cywilnej i karnej, gdyż autorzy Prawa o ustroju sądów powszechnych nie wiedzieli, jakie postanowienia będą zawierać powyższe procedury, mające zostać uchwalone w przyszłości. Nie wiedząc jakie środki prawne będą dopuszczone przez przepisy postępowania w sprawach cywilnych i sprawach karnych, autorzy u.s.p. musieli do ewentualnych i nieznanych rozwiązań proceduralnych przystosować przepisy rozporządzenia. A. Czerwiński, *Ustrój sądów powszechnych*, Lwów 1928, s. 5.

⁶ W przepisach u.s.p. była mowa o „prokuratorze okręgowym i apelacyjnym”, nie zaś o „prokuratorze okręgowej i apelacyjnej”. Powyższe nazwy zostały wprowadzone regulaminami urzędowania prokuratur. Zob. *Historia państwa i prawa...*, s. 36, przypis 209. Termin „prokuratura” dodano do u.s.p. dopiero art. 56 Rozporządzenia Prezydenta z 23 sierpnia 1932 r., zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 73, poz. 661). Tytuł Działu VI u.s.p. zmieniono na „Prokuratura” (dawniej: „Urzędu prokurator-skie”).

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego, t. I (Dz.U. Nr 33, poz. 313).

⁸ Materię tą regulowały kolejno: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1929 r. Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, (Dz.U. Nr 46, poz. 382); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1931 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, (Dz.U. Nr 102, poz. 784); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, (Dz.U. Nr 110, poz. 910); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, (Dz.U. Nr 55, poz. 357).

⁹ Materię tą regulowały kolejno: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 marca 1930 r. Regulamin urzędowania Prokuratury Sądu Najwyższego, (Dz.U. Nr 22, poz. 192); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. Regulamin urzędowania Prokuratury Sądu Najwyższego, (Dz.U. Nr 110, poz. 912).

chronologii dokonywanych zmian prawodawczych poddano analizie teksty pierwotne aktów normatywnych oraz akty je nowelizujące.

I

Należy zwrócić uwagę, że umiejscowienie prokuratury w systemie organów państwowych było wysoce zależne od zadań, jakie nakładały na nią obowiązujące przepisy prawa, a więc zależne od zakresu jej kompetencji¹⁰. Polska prokuratura międzywojenna została ukształtowana na wzór niemieckiego modelu prokuratury, właściwego dla wszystkich państw zaborczych, który charakteryzował się wąskim spektrum kompetencji¹¹. Zawężenie zadań prokuratury miało zatem wpływ na jej usytuowanie wśród organów państwowych.

Prokuratura była organem państwa w zakresie ścigania przestępstw, z jednej strony podporządkowanym władzy wykonawczej, z drugiej zaś powiązany z sądownictwem organizacyjnie i kompetencyjnie¹².

O podporządkowaniu prokuratury władzy wykonawczej decydowało usytuowanie na jej czele Ministra Sprawiedliwości, który zgodnie z art. 232 u.s.p. był Naczelnym Prokuratorem. W stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich służyło mu prawo nadzoru i kierownictwa (art. 235 §1 pkt a) u.s.p.). Minister Sprawiedliwości posiadał uprawnienia dotyczące powoływania, przenoszenia w stan spoczynku oraz delegowania prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów, a mianowicie mianował samodzielnie podprokuratorów okręgowych, zaś na jego wniosek Prezydent Rzeczypospolitej mianował wiceprokuratorów okręgowych i apelacyjnych. Wszystkich prokuratorów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, uchwalony przez Radę Ministrów¹³. W pewnych wypadkach Minister Sprawiedliwości zarządzał przejście lub przeniesienie funkcjonariusza prokuratury w stan spoczynku z urzędu, bez orzeczenia zgro-

¹⁰ S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 222.

¹¹ Według modelu niemieckiego prokuratura była instytucją powołaną w zasadzie wyłącznie do ścigania przestępstw. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym i administracyjnym był znikomy. Szerzej o niemieckim modelu prokuratury: M. Waligórski, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 1952, s. 130–131; S. Włodyka, *Organizacja wymiaru*, s. 224.

¹² *Historia państwa i prawa...*, s. 36.

¹³ Art. 238 u.s.p.

madzenia ogólnego sądu, po zasięgnięciu opinii prokuratora apelacyjnego względnie pierwszego prokuratora Sądu Najwyższego (art. 243 §2 pkt u.s.p.). Miało to miejsce m.in. wtedy, gdy z powodu ułomności cielesnej albo z powodu upadku sił fizycznych lub umysłowych prokurator (wiceprokurator, podprokurator) stał się trwale niezdolny do służby. Ponadto, w myśl art. 242 u.s.p., Minister Sprawiedliwości mógł przenieść lub delegować prokuratora bez jego zgody do innej miejscowości na czas nieograniczony, jeżeli wymagało tego dobro służby.

Stosunek prokuratury do sądownictwa wyrażał się w organizacyjnym powiązaniu obu instytucji, gdyż struktura prokuratury była dopasowana do struktury sądów, tj.:

- przy Sądzie Najwyższym funkcjonowała prokuratura Sądu Najwyższego z Pierwszym Prokuratorem SN na czele,
- przy sądach apelacyjnych funkcjonowały prokuratury sądów apelacyjnych z prokuratorem apelacyjnym na czele,
- przy sądach okręgowych funkcjonowały prokuratury sądów okręgowych z prokuratorem okręgowym na czele¹⁴.

W sądach grodzkich prokuratur w zasadzie być nie miało, jednak Minister Sprawiedliwości – na mocy art. 233 §1 u.s.p. – przy poszczególnych sądach mógł ustanowić podprokuratorów okręgowych.

Stosunek prokuratury do sądownictwa determinowany był także podziałem ról w procesie karnym pomiędzy obie wymienione instytucje. Zgodnie z zasadą skargowości do prokuratury miało należeć oskarżanie w imieniu państwa, zaś do sądu – orzekanie, jednakże jak zauważył M. Waligórski, podział ten nie był całkiem ścisły¹⁵. Z jednej strony prokuratura sprawowała nad sądem pewnego rodzaju nadzór, ponieważ prokurator, w razie niewłaściwego stosowania ustaw przez sądy, był obowiązany dążyć do uchylecia niewłaściwości drogą ustawowych środków odwoławczych. Jeżeli środek odwoławczy nie przysługiwał, to w razie dostrzeżenia niewłaściwego stosowania ustaw albo „opieszności sądu”, prokurator winien był stosownie do rodzaju uchybienia zawiadomić o tym kierownika sądu, albo przedstawić sprawę swej władzy przełożonej¹⁶. Z drugiej strony działalność prokuratury w postępowaniu sądowym podlegała kontroli sądu w zakresie określo-

¹⁴ *Historia państwa i prawa...*, s. 36–37.

¹⁵ M. Waligórski, *op.cit.*, s. 132.

¹⁶ §11–12 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.

nym kodeksem postępowania karnego. Sąd nie był związany odstąpieniem prokuratora od aktu oskarżenia po jego wniesieniu (art. 59 k.p.k.), jeżeli zaś akt oskarżenia nie odpowiadał warunkom formalnym, prezes sądu zwracał go prokuratorowi celem uzupełnienia (art. 284 §1 k.p.k.). Należy także zaznaczyć, że ściganie przestępstw nie należało wyłącznie do kompetencji prokuratury, gdyż poprzez instytucję sędziego śledczego dzieliła ona powyższą funkcję z sądem¹⁷. W myśl art. 258 §1 i 2 k.p.k. postępowanie przygotowawcze w formie śledztwa prowadził sędzia śledczy, ewentualnie wyznaczony sędzia lub sąd grodzki. Wskutek takiej konstrukcji przepisów procesowych sąd stał się uzupełnieniem prokuratury, biorąc na siebie w pewnych odcinkach funkcje oskarżycielskie, w celu przestrzegania realizacji polityki karnej państwa¹⁸.

II

Organizacja prokuratury oparta została o zasady centralizmu, jednolitości oraz hierarchicznego podporządkowania, które miały zapewnić jej sprawność działania. Natomiast do zasad, według których powinna działać prokuratura, zaliczyć można zasady legalizmu, substytucji i dewolucji¹⁹.

Zasada centralizmu znajdowała odzwierciedlenie w istnieniu jednego centralnego ośrodka nadzorującego i kierującego całą działalnością prokuratury, którym był Minister Sprawiedliwości, sprawujący funkcję Naczelnego Prokuratora²⁰. Podlegali mu prokuratorzy wszystkich stopni, bezpośrednio zaś – Pierwszy Prokurator Sądu Najwyższego oraz prokuratorzy sądów apelacyjnych (§19 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.). W strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości funkcjonował (jako odrębna jednostka) Nadzór Prokuratorski, którego zadaniem była realizacja poleceń Ministra Sprawiedliwości w zakresie kierownictwa nad prokuraturą oraz nadzoru nad jej działalnością (§20 i 21 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.). W latach 1932–1936 obsada nadzoru prokuratorskiego składała się z 1 prokuratora, 1 asesora i 1 urzędnika sekretariatu. Wobec tak nielicznej kadry Nadzoru Prokuratorskiego główny

¹⁷ *Historia państwa i prawa...*, s. 37

¹⁸ M. Waligórski, *op.cit.*, s. 132.

¹⁹ *Historia państwa i prawa...*, s. 38–40.

²⁰ *Ibidem*, s. 38.

ciężar nadzoru skupiony był w prokuraturach apelacyjnych, które poza kontrolą nad tokiem postępowań, dokonywały wizytacji oraz załatwiały skargi i zażalenia przekazywane im przez Nadzór Prokuratorski²¹. Ponadto, na podstawie art. 235 §1 u.s.p., prawo nadzoru i kierownictwa przysługiwało Pierwszemu Prokuratorowi SN – w stosunku do prokuratorów i wiceprokuratorów przy tym sądzie, a także prokuratorom apelacyjnym i okręgowym – w stosunku do prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów podległych im okręgów. Należy zaznaczyć, że na mocy rozporządzenia nowelizującego z 1932 r. likwidacji uległy stanowiska wiceprokuratorów przy Sądzie Najwyższym²².

Zasada jednolitości oznaczała, że prokuratura stanowiła jednolitą całość, niezawisłą od sądów²³. W związku z tym, prokurator przełożony mógł przedsięwziąć czynności należące do zakresu działania prokuratury – we wszystkich sądach podlegającego mu okręgu – osobiście lub zlecać ich wykonanie podwładnym. Z drugiej strony czynność dokonana przez jednego prokuratora wiązała całą prokuraturę²⁴. Istota zasady jednolitości prokuratury została przedstawiona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1934 r.²⁵, w którym Sąd ten wskazał, że kwestia delegacji członków prokuratury apelacyjnej czy okręgowej do poszczególnych czynności przedsięwziętych przez sąd jest sprawą wewnętrzną prokuratury, która stanowi jednolitą całość i każdy jej członek reprezentuje całą prokuraturę oraz może być oskarżycielem przed wszystkimi sądami, bez potrzeby uzasadnienia na jakim wewnętrznym zarządzeniu opiera swój udział w danej sprawie.

Najbardziej charakterystyczną dla organizacji prokuratury okresu międzywojennego była zasada hierarchicznego podporządkowania. Zapewniała ona sprawność działania prokuratury, gwarantując realizację nałożonych na nią zadań. Zasada ta – będąca przeciwieństwem zasady niezawisłości – oznaczała, że w swoich czynnościach prokurator podlegał zleceniom swojej zwierzchności, które obowiązany był wykonywać²⁶. Innymi słowy, prokura-

²¹ M. Siewierski, *Ustrój prokuratury PRL*, [w:] *Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950–1960*, pod red I. Druskiego, Warszawa 1960, s. 15–16.

²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniające niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, (Dz.U. Nr 73, poz. 661).

²³ §18 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.

²⁴ *Historia państwa i prawa...*, s. 39.

²⁵ II K 343/34, LEX 388097.

²⁶ *Historia państwa i prawa...*, s. 39.

tor był bezwzględnie zależny od poleceń przełożonego w zakresie czynności urzędowych²⁷ Z dniem 1 stycznia 1932 r. wprowadzono przepis, który stanowił, że w ważniejszych sprawach ustne polecenie powinno być na prośbę podwładnego przedłożone na piśmie, choć fakt istnienia takiego polecenia nie mógł zostać ujawniony²⁸. Natomiast wyłom w zasadzie hierarchicznego podporządkowania wprowadzał art. 249 u.s.p., zgodnie z którym prokurator niższego rzędu mógł się zwrócić na piśmie do prokuratora przełożonego o zwolnienie go z obowiązku składania ustnych wniosków i oświadczeń na rozprawie w sytuacji, gdy polecenia zwierzchności były niezgodne z jego przekonaniem. Treść art. 249 u.s.p. została zmodyfikowana nowelą z 1929 r.²⁹, zaś od tego czasu prokurator mógł odstąpić od poleceń swego przełożonego na rozprawie podczas składania ustnych wniosków i oświadczeń, jeżeli na tej rozprawie ujawniły się nowe okoliczności, które zmieniły dotychczasowy stan sprawy. W tych wypadkach prokurator powinien był w miarę możliwości uzyskać uprzednio zgodę swojego bezpośredniego zwierzchnika. Warto zauważyć, iż prawodawca w miejsce przesłanki podmiotowej, ściśle związanej z osobą prokuratora (światopogląd prokuratora), wprowadził przesłankę przedmiotową, związaną z przebiegiem sprawy (nowe okoliczności). Reasumując, dla modelu prokuratury międzywojennej charakterystyczne było hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów, którzy tylko przed sądem mieli samodzielność w granicach ustawy³⁰.

Sposób działania prokuratury opierał się na zasadzie legalizmu, co oznaczało, że prokurator był zobowiązany do wnoszenia i popierania oskarżenia w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu (art. 53 oraz art. 55 k.p.k.). Co więcej, prokurator stał na straży ustaw, zawsze podejmując kroki w obronie prawa, w przypadku jego naruszenia³¹. Aby zaakcentować prokurator-ski obiektywizm, wprowadzono art. 231 u.s.p. – postanowienie, iż wykonując powyższe obowiązki prokurator kierował się równą dla wszystkich

²⁷ §22 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.

²⁸ §12 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1931 r.

²⁹ Art. 60 ustawy z dnia 4 marca 1929 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r., zawierającego „Prawo o ustroju sądów powszechnych” (Dz.U. z 1930 r., Nr 5 poz. 43).

³⁰ S. Gołąb, *Organizacja sądów...*, s. 49.

³¹ §8, §9 i §97 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r., §7 Reg. Prok. SN z 1930 r. oraz art. 231 u.s.p.

bezstronnością³². Generalnie w przepisach procedury karnej brak było przepisów statuujących zasadę oportunistu, gdyż żaden przepis nie umożliwiał prokuratorowi odstąpienia od ścigania przestępstwa ze względów celowościowych³³.

Rzeczywistość przedstawiała się zgoła inaczej. Z jednej strony represje stosowano bezprawnie z przyczyn natury politycznej, z drugiej zaś strony prokuratura wielokrotnie nie wszczyniała postępowania karnego przeciwko osobom stojącym wysoko w ówczesnej hierarchii społecznej czy politycznej tylko z racji usytuowania tych osób, pomimo popełnianych przez nie przestępstw³⁴. M. Waligórski zwrócił uwagę na antynomię faktu pełnienia przez Ministra Sprawiedliwości funkcji Naczelnego Prokuratora z dyrektywą legalizmu, co przejawiało się w tym, iż programowa bezstronność prokuratury nie mogła przekraczać ram bezstronności państwa, będąc tak samo formalną, jak równość wszystkich wobec prawa. Hierarchiczna struktura prokuratury wywierała dosadny wpływ na możliwość bezstronnej i obiektywnej działalności prokuratury, co w konsekwencji sprowadzało zasadę legalizmu do zasady oportunistu³⁵.

Z zasady jednolitości można było wywieść dwie dalsze zasady dotyczące działania prokuratury, tj. zasady substytucji i dewolucji. Zasada substytucji oznaczała, że prokurator wyższego rzędu mógł zlecić dokonanie prokuratorowi niższego rzędu dokonanie w zasadzie każdej czynności. Z kolei zasada dewolucji upoważniała przełożonego do przejścia i bezpośredniego załatwienia każdej czynności należącej do prokuratora podległego³⁶.

III

Spektrum zadań i kompetencji prokuratury wynikało z przyjętego modelu prokuratury, wzorowanego na systemie niemieckim. Art. 231 u.s.p. stanowił, że prokurator stoi na straży ustaw, lecz funkcję tę realizował wyłącznie

³² Art. 57 ustawy z dnia 4 marca 1929 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r., zawierającego „Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

³³ *Historia państwa i prawa...*, s. 40.

³⁴ *Ibidem*, s. 40

³⁵ Waligórski, *op.cit.*, s. 131.

³⁶ §23 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.

w ramach postępowania sądowego, głównie karnego, a częściowo i cywilnego, natomiast w postępowaniu administracyjnym, karno-administracyjnym, ani przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym prokurator nie działał³⁷.

W sprawach karnych do zadań prokuratury należało prowadzenie postępowania przygotowawczego, występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego oraz wykonywanie nadzoru penitencjarnego³⁸.

Gdy prokurator w jakikolwiek sposób dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, przeprowadzał w miarę potrzeby dochodzenie osobiście lub za pośrednictwem policji³⁹. Jeżeli zaś uznał, że wyniki dochodzenia dają podstawę do wszczęcia postępowania sądowego, składał wniosek o przeprowadzenie śledztwa albo wnosił do sądu oskarżenie⁴⁰.

Prokurator przeprowadzał czynności dochodzenia, ale gdy zachodziła potrzeba przesłuchania podejrzanego, zbadania jego stanu umysłowego lub przesłuchania pod przysięgą świadka, którego zeznanie miało donieść znaczenie, a zachodziła obawa, że świadek bez przysięgi nie zezna prawdy – czynności tych dokonywał sędzia śledczy lub sąd grodzki⁴¹.

Śledztwo prowadził sędzia śledczy lub sędzia wyznaczony przez prezesa sądu okręgowego. Śledztwo prowadzone było w sprawach należących do właściwości sądu okręgowego lub sądu przysięgłych w sprawach o zbrodnie albo w sprawach popieranых przez oskarżyciela posiłkowego, a także na wniosek prokuratora ze względu na zawilość sprawy. Jeśli sędzia śledczy nie zgadzał się z wnioskiem prokuratora o wszczęcie śledztwa, przedstawiał sprawę sądowi okręgowemu do rozstrzygnięcia⁴².

Prokurator pełnił funkcje oskarżyciela publicznego przed wszystkimi sądami, będąc zobowiązany do wnoszenia i popierania oskarżenia w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu⁴³. Jedyne wnoszenie i popieranie aktu oskarżenia przed sądem grodzkim leżało w gestii policji państwowej lub innych organów administracji, chyba że prokurator sam działał w sprawie⁴⁴.

³⁷ M. Siewierski, op.cit., s. 18.

³⁸ *Historia państwa i prawa...*, s. 41.

³⁹ Art. 242 k.p.k.

⁴⁰ Art. 245 k.p.k.

⁴¹ Art. 251 k.p.k.

⁴² Art. 258–262 k.p.k.

⁴³ Art. 55 k.p.k. w zw. z art. 53 k.p.k.

⁴⁴ Art. 56 k.p.k.

Nadzór penitencjarny prokuratury wiązał się przede wszystkim z czuwaniem nad wykonaniem kary albo podejmowaniem decyzji o odroczeniu lub przerwie w wykonaniu kary. Wykonanie każdego wyroku sądowego, z wyjątkiem wyroku sądu grodzkiego albo sądu okręgowego działającego jako sąd odwoławczy, zarządzał prokurator sądu okręgowego⁴⁵. Zarządzanie przerw lub odroczeń wykonania kary należało do prokuratora sądu okręgowego – w przypadku na czas do trzech miesięcy, albo do prokuratora sądu apelacyjnego – w przypadku przerwy lub odroczenia na czas do sześciu miesięcy⁴⁶.

W sprawach cywilnych prokurator występował wyjątkowo, przeważnie w sprawach rodzinnych. W sprawach o unieważnienie małżeństwa mógł on wytaczać powództwo przeciwko obojgu małżonkom albo przystępować do toczącego się procesu. Prokurator mógł także żądać ubezwłasnowolnia wskazanej osoby. Kompetencje prokuratora w sprawach cywilnych – w porównaniu do innych państw – były nader skromne⁴⁷. Należy wskazać, że żaden z obowiązujących w dwudziestoleciu międzywojennym regulaminów urzędowania prokuratur okręgowych i apelacyjnych nie zawierał unormowań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

W postępowaniu przed SN prokuraturze przysługiwały szczególnie uprawnienia. Prokurator Sądu Najwyższego stał na straży ustaw, mając dążyć do ustalenia w orzecznictwie sądów prawidłowej i jednolitej wykładni przepisów prawnych i należytego ich stosowania⁴⁸. Prokuratorowi SN przysługiwało zatem uprawnienie do wniesienia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia, w celu ustalenia należytej wykładni ustawy. Odmienność tego środka zaskarżenia polegała na tym, iż był on skierowany w celu „obrony ustawy”, zatem uwzględniając kasację prokuratora Sąd Najwyższy nie mógł orzec na niekorzyść oskarżonego⁴⁹. Prokurator SN mógł zwrócić się do Pierwszego Prokuratora SN, aby ten złożył do Sądu Najwyższego wniosek o unieważnienie orzeczenia, które zostało wydane wobec osoby niepodlegającej kognicji sądów powszechnych, albo orzeczenia wydanego w spra-

⁴⁵ Art. 525 §1 i 2 k.p.k.

⁴⁶ Art. 542 k.p.k.

⁴⁷ Waligórski, op.cit., s. 135.

⁴⁸ §7 Reg. Prok. SN z 1930 r.

⁴⁹ Art. 521 §1 k.p.k. w zw. z art. 522 §1 k.p.k.

wie karnej w sytuacji, gdy sprawę rozpoznawał niewłaściwy rzeczowo sąd niższej instancji lub w wydaniu wyroku brała udział osoba nieuprawniona⁵⁰.

Zgodnie z art. 39 u.s.p., we wszystkich sprawach Sąd Najwyższy orzekał po wysłuchaniu wniosków prokuratora. Rozporządzeniem nowelizującym z 1932 r.⁵¹ zmieniono treść powyższego przepisu, w wyniku czego Sąd Najwyższy orzekał po wysłuchaniu wniosków prokuratora jedynie w sprawach karnych oraz w sprawach cywilnych, gdy wymagał tego przepis szczególny. W pozostałych sprawach przedstawienie wniosku zależało od uznania prokuratora. Wobec tego, iż żaden przepis nie nakładał na prokuratora obowiązku występowania w sprawach cywilnych przed Sądem Najwyższym, jego udział był zawsze był fakultatywny, tj. pozostawiony jego uznaniu⁵².

Początkowo odpis orzeczenia z uzasadnieniem przesyłano prokuratorowi SN jedynie na jego wniosek⁵³. Z dniem 1 stycznia 1933 r. wprowadzono nowy regulamin Sądu Najwyższego, na podstawie którego odpis każdego orzeczenia z uzasadnieniem w sprawach karnych, zapadłego w Sądzie Najwyższym, przesyłano Pierwszemu Prokuratorowi SN. W sprawach cywilnych odpis orzeczenia z uzasadnieniem przesyłano Prokuratorze SN na jej żądanie⁵⁴.

Do zakresu kompetencji Pierwszego Prokuratora SN należało przedkładanie Ministrowi Sprawiedliwości odpisów orzeczeń Sądu Najwyższego zawierających rozstrzygnięcia zasadniczych lub ważniejszych zagadnień prawnych, a także wyjaśniających przepisy błędnie lub rozbieżnie stosowane w niższych sądach. Ponadto Pierwszy Prokurator SN przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości także swoje spostrzeżenia o błędach i zaniedbaniach prokuratorów niższych instancji oraz spostrzeżenia co do potrzeby zmian

⁵⁰ Art. 77 u.s.p.

⁵¹ Art. 8 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, (Dz.U. Nr 73, poz. 661).

⁵² *Historia państwa i prawa...*, s. 42–43. Odmiennie M. Waligórski, dla którego takim przepisem szczególnym był art. 435 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. Kodeks Postępowania Cywilnego, (Dz.U. Nr 83, poz. 651), zob. M. Waligórski, *op.cit.*, s. 134.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1929 r. w sprawie wydania regulaminu Sądu Najwyższego, (Dz.U. Nr 53, poz. 427). Regulamin Sądu Najwyższego stanowił załącznik do powyższego aktu.

⁵⁴ §31 Rozporządzenia Ministra sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. Regulamin Sądu Najwyższego, (Dz.U. Nr 110, poz. 911).

lub uzupełnień obowiązujących przepisów prawa⁵⁵. Przysługiwało mu również uprawnienia do złożenia do Sądu Najwyższego wspomnianego już wniosku o unieważnienie orzeczenia. Ponadto, na mocy rozporządzenia nowelizującego z 1932 r., przyznano Pierwszemu Prokuratorowi SN szczególne uprawnienie do cofania środków odwoławczych złożonych do Sądu Najwyższego przez prokuratorów niższych sądów. Cofnięcie takie następowało w sytuacji, gdy wywód kasacji pozbawiony był słuszności prawnej lub kasacja nie odpowiadała warunkom określonym w przepisach procedury karnej. Pierwszy Prokurator SN był uprawniony również do stwierdzania oczywistych uchybień, dostrzeżonych w środkach odwoławczych wnoszonych przez prokuratorów niższych sądów oraz do wytknięcia powyższych uchybień właściwemu prokuratorowi. Zawiadomienie o wytknięciu uchybienia składano Naczelnemu Prokuratorowi⁵⁶. Sąd Najwyższy przysyłał Pierwszemu Prokuratorowi SN akta sprawy cywilnej celem podjęcia decyzji co do tego, czy prokurator SN weźmie udział w rozprawie przed Sądem Najwyższym i będzie składał wnioski⁵⁷.

Podsumowując, głównym zadaniem prokuratury było stanie na straży ustaw. Jednak już dla współczesnych tak sformułowane zadanie prokuratury zdawało się pozostawać w sprzeczności z panującą w prokuraturze zasadą hierarchicznego podporządkowania poszczególnych jej organów⁵⁸. W praktyce prokuratura była narzędziem w rękach rządu, realizującym określone cele polityki karnej⁵⁹. Powyższą tezę potwierdza działalność prokuratury, naruszająca często zasadę legalizmu przez kierowanie ostrza represji karnej przeciwko opozycji politycznej oraz tolerująca fakty naruszania prawa przez osoby należące do sfer rządzących⁶⁰.

⁵⁵ §9–11 Reg. Prok. SN z 1930 r.

⁵⁶ Art. 58 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniającego niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych oraz §6–8 Reg. Prok. SN z 1932 r.

⁵⁷ §10 Reg. Prok. SN z 1932 r.

⁵⁸ S. Gołąb, *Organizacja sądów...*, s. 92.

⁵⁹ Waligórski, *op.cit.*, s. 130 i n.

⁶⁰ *Historia państwa i prawa...*, s. 37.

IV

Analiza norm zawartych w Prawie o ustroju sądów powszechnych pozwala stwierdzić, że prokurator był wyższym urzędnikiem państwowym, mianowanym przez Prezydenta RP (poza podprokuratorem okręgowym), którego warunki nominacji na stanowisko odpowiadały wymogom stawianym przed sędzią⁶¹. Początkowo prokuratora określano nawet mianem „organu władzy państwowej”⁶², jednakże z dniem 1 stycznia 1932 r. zaprzestano używania takiego określenia.

Na stanowisko prokuratora mogła być mianowana osoba, która:

- posiadała obywatelstwo polskie i korzystała w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
- była nieskazitelnego charakteru,
- ukończyła dwadzieścia pięć lat,
- władała językiem polskim w słowie i piśmie,
- ukończyła uniwersyteckie studia prawnicze z przepisanyymi w Polsce egzaminami,
- odbyła aplikację sądową,
- złożyła egzamin sędziowski⁶³.

Od wymagań odbycia aplikacji sądowej i złożenia egzaminu sędziowskiego zwolnieni zostali profesorowie i docenci nauk prawniczych na polskich uniwersytetach państwowych, adwokaci i stali urzędnicy referendarscy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej oraz oficerowie korpusu sądowego, którzy są lub byli sędziami, albo prokuratorami lub podprokuratorami wojskowymi⁶⁴. Należy zauważyć, że nie przewidziano odrębnej aplikacji prokuratorowskiej. Istniała jednolita aplikacja sędziowska, trwająca 3 lata, w czasie której aplikant zapoznawał się ze wszystkimi rodzajami czynności sędziego i prokuratora oraz z czynnościami sekretariatów sądowych i prokuratorowskich⁶⁵. Zgodnie z art. 255 u.s.p., aplikantów sądowych mianował prezes sądu apelacyjnego. Po złożeniu egzaminu sędziowskiego Minister Sprawiedliwości mianował aplikanta asesorem sądowym, któremu można było po-

⁶¹ Art. 236 u.s.p.

⁶² §8 Reg. Prok. Okr. i Ap. z 1929 r.

⁶³ Art. 82 u.s.p.

⁶⁴ Art. 83 u.s.p.

⁶⁵ R.A. Stefański, *Prokuratura II Rzeczypospolitej (Zagadnienia ustrojowe)*, „Przegląd Sądowy” nr 5–6, 1992, s. 80.

wierzyć pełnienie czynności sędziowskich bądź prokuratorskich. W tym drugim wypadku o powierzeniu czynności decydował właściwy prokurator apelacyjny⁶⁶.

Stosunek służbowy prokuratora zawiązywał się z chwilą doręczenia urzędowego zawiadomienia o mianowaniu, zaś obejmując stanowisko prokurator składał wobec bezpośredniego zwierzchnika ślubowanie (art. 239 u.s.p. oraz art. 240 u.s.p.).

W odniesieniu do ograniczeń w obejmowaniu stanowiska prokuratora należy zwrócić uwagę na zakaz ustanowiony w art. 237 u.s.p. Nie można było zostać prokuratorem przy tym sądzie, w którym był już sędzią lub prokuratorem jego krewny do czwartego lub powinowaty do drugiego stopnia włącznie. W razie późniejszego powstania powinowactwa pomiędzy sędziami lub prokuratorami jednego sądu, ten, który zawarł związek małżeński tworzący powinowactwo, powinien być przeniesiony na inne równorzędne stanowisko.

Na podstawie art. 244 §1 u.s.p. prokurator bezpośrednio lub pośrednio przełożony miał prawo wytykać podległym prokuratorom niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się oraz niedbalstwo w służbie, za co groziła odpowiedzialność dyscyplinarna. Co więcej, prokurator odpowiadał także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkom piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym stanowiska prokuratora⁶⁷.

Wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego przeciw prokuratorom odbywało się na zasadach właściwych dla sędziów z zastrzeżeniem, że w skład sądu dyscyplinarnego okręgu apelacyjnego oraz sądu dyscyplinarnego wyższego na miejsce jednego sędziego wchodził jeden prokurator, w skład zaś Najwyższego Sądu Dyscyplinarnego, na miejsce dwóch sędziów wchodził dwaj prokuratorowie. Zatem w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów orzekały:

- sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego, orzekający w pierwszej instancji w składzie dwóch sędziów apelacyjnych oraz jeden prokura-

⁶⁶ Art. 260 u.s.p.

⁶⁷ Art. 129 §2 u.s.p. w zw. z art. 245 §1 u.s.p. Przepis art. 130 u.s.p. statuował katalog kar dyscyplinarnych, które były następujące: upomnienie, nagana, wstrzymanie na czas nie wyżej trzech lat wliczenia czasu służby do wymiaru wyższej grupy lub szczebla uposażenia, przeniesienie na inne miejsce służbowe na koszt skazanego, przeniesienie w stan spoczynku oraz wydalenie ze służby prokuratorskiej.

tor prokuratury sądu apelacyjnego w sprawach przeciwko prokuratorom, zajmującym stanowiska w prokuraturach sądów okręgowych bądź funkcjonujących przy sądach grodzkich danego okręgu apelacyjnego;

- sąd dyscyplinarny wyższy, orzekający w pierwszej instancji w składzie dwóch sędziów Sądu Najwyższego oraz jeden prokurator prokuratury Sądu Najwyższego w sprawach przeciw prokuratorom, zajmującym stanowiska w prokuraturach sądów apelacyjnych lub w prokuraturze Sądu Najwyższego, a także w drugiej instancji w sprawach rozpoznanych przez sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego;
- Najwyższy Sąd Dyscyplinarny, orzekający w drugiej instancji w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego oraz dwóch prokuratorów prokuratury Sądu Najwyższego w sprawach rozpoznanych w pierwszej instancji przez sąd dyscyplinarny wyższy⁶⁸.

Funkcję prokuratora dyscyplinarnego w sądzie dyscyplinarnym okręgu apelacyjnego pełnił prokurator apelacyjny, w wyższym sądzie dyscyplinarnym – prokurator Sądu Najwyższego wyznaczony przez pierwszego prokuratora, w Najwyższym Sądzie Dyscyplinarnym – pierwszy prokurator Sądu Najwyższego⁶⁹. Postępowanie dyscyplinarne było tajne, a obwiniony mógł korzystać z obrońcy, wybranego spośród sędziów, prokuratorów lub adwokatów⁷⁰.

W przeciwieństwie do sędziego, prokurator – w razie dokonania drobniejszych uchybień, nie dających jeszcze podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – mógł być pociągnięty do odpowiedzialności porządkowej przez bezpośredniego przełożonego⁷¹.

Prokuratorowi nie wolno było oddawać się zajęciom ubocznym, które przeszkadzałyby w pełnieniu jego obowiązków urzędowych albo mogły uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie w jego bezstronność. Prokurator nie mógł brać osobistego udziału w prowadzeniu przedsiębiorstwa finansowego, przemysłowego lub handlowego, ani należeć do rady nadzorczej takiego przedsiębiorstwa, choćby stanowiło w całości lub w części jego wła-

⁶⁸ Art. 137 §1 u.s.p. w zw. z art. 245 §1 i 2 u.s.p.

⁶⁹ Art. 143 §2 u.s.p.

⁷⁰ Art. 145 u.s.p. oraz art. 146 §1 u.s.p. w zw. z art. 245 §1 u.s.p.

⁷¹ A. Czerwiński, op.cit., s.44. Przepis art. 244§2 u.s.p. odsyłał, w zakresie stosowania kar porządkowych, do przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, (Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.)

sny majątek, jednak bezpośredni zwierzchnik mógł pozwolić mu na branie udziału w prowadzeniu spółdzielni, przeznaczonej dla sędziów, prokuratorów lub urzędników sądowych⁷².

Prokurator zobowiązany był służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązki swego zawodu wypełniać zgodnie z ustawami i gorliwie, poświęcając im całą swą wiedzę i doświadczenie. Prokuratorów – podobnie jak sędziów – obowiązywał zakaz przynależności do stronnictw politycznych oraz udziału w takich wystąpieniach o charakterze politycznym, które mogłyby osłabiać zaufanie do jego bezstronności. Zakaz ten nie dotyczył prokuratorów w stanie spoczynku będących posłami lub senatorami⁷³.

V

Zarówno teoretyczne założenia modelu prokuratury, jaki i jej faktyczna działalność mogą skłaniać do zasadniczo różnych ocen tej instytucji. Z pewnością wprowadzenie jednolitego Prawa o ustroju sądów powszechnych na terenie całego kraju stanowiło krok w kierunku faktycznego scalenia ziem pozaborczych w jeden organizm państwowy. Faktyczna unifikacja systemu sądownictwa i prokuratury, pomimo występowania pewnych problemów⁷⁴, poprawiła także możliwości należytego stosowania prawa⁷⁵. Z drugiej strony, w faktycznej działalności prokuratury akcentowano – wbrew prawnie wyrażonej zasadzie legalizmu – zasadę oportunistu prokuratorskiego, dostrzegając także jej upolitycznienie⁷⁶. Na zakończenie należy zauważyć, że podstawowe założenie teoretyczne modelu prokuratury okresu międzywojennego, tj. unia personalna Ministra Sprawiedliwości i Naczelnego Prokuratora, zostało wyraźnie odrzucone przez polskiego prawodawcę.

⁷² Art. 252 u.s.p.

⁷³ R.A. Stefański, op.cit., s. 82.

⁷⁴ J. Salewicz, *O unifikację faktyczną wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” z. 6, 1935, s. 422; L. Wójcik, *Jeszcze o unifikacji wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” z. 12, 1935, s. 853.

⁷⁵ S. Gołąb, op.cit., s. 5.

⁷⁶ *Historia państwa i prawa...*, s. 10.

Summary

Model of the Polish prosecutor's office in the interwar period

The article is an attempt to show the fundamental assumptions the model of the Polish prosecutor's office of the interwar period. On account of ongoing discussions above the need of more further transformations of the institution of the prosecutor's office in Poland, perhaps it would be useful to reach to the institutions checked in practice. The author is discussing the issue of situating the interwar prosecutor's office amongst state agencies, principles of its organization and action, scope of its tasks and competence, finishing on the on analysis of the prosecutor's status. The author is reaching a conclusion that in the discussed model of the prosecutor's office is occurring a divergence between its theoretical assumptions and functioning in practice. Moreover, main assumption this model, i.e. personal union between the Minister of Justice and the Chief Prosecutor, was rejected by the Polish legislator in the recent time.