

Przemysław Witkowski

Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury¹

Przyczyny dekonstytucjonalizacji prokuratury wynikały wprost z sytuacji politycznej, jaka panowała podczas obrad Okrągłego Stołu i w pierwszych latach demokracji. W czasie transformacji ustrojowej obowiązywały regulacje², które petryfikowały leninowski model prokuratury, wprowadzony w latach pięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Strzeżenie praworządności było powierzone prokuraturze jako instytucji wyspecjalizowanej i wyodrębnionej z pionu organów państwowych. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji PRL prokurator generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa.

Pod koniec lat osiemdziesiątych poglądy doktryny dotyczące miejsca prokuratury w systemie organów państwowych skupiały się wokół dwóch koncepcji: podporządkowania prokuratury Sejmowi albo podporządkowania jej rządowi³. Podczas rozmów Okrągłego Stołu problem usytuowania prokuratury wpisano do protokołu rozbieżności pomiędzy stroną solidarnościową a rządową. Zwolennicy Solidarności byli przekonani, że w przyszłym kształcie ustrojowym Polski powinna nastąpić ścisła kontrola prokuratury, gdyż prokuratura w okresie PRL tej kontroli się wymykała. Argumentowano wówczas, że łatwiej będzie opozycji poprzez aktywną pracę w komisjach sejmowych kontrolować działanie prokuratury, o ile Prokurator Generalny będzie łączył to stanowisko z Ministrem Sprawiedliwości⁴.

Tak też się stało. Podporządkowanie prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości dokonało się ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL⁵. Art. 64 Kon-

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

² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 nr 33, poz. 232. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 nr 31, poz. 138.

³ H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 86 i powołana tam literatura.

⁴ A. Zoll, [w:] K. Parulski (oprac.) *Rozdział stanowiska Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości*, Sesja naukowa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – 9 października 2007, „Prokurator” nr 3–4, 2007, s. 12–13.

⁵ Dz.U. 1989 nr 75, poz. 444.

stytucji w nowym brzmieniu statuował unię personalną funkcji Prokuratora Generalnego i stanowiska Ministra Sprawiedliwości, z kolei art. 65 i art. 66 Konstytucji uległy skreśleniu. Odchodząc od socjalistycznego modelu prokuratury, prawodawca pozbawił ją najdonioślejszej dotychczas funkcji – kontroli przestrzegania prawa i ochrony własności społecznej⁶. Na marginesie warto dodać, że podporządkowując prokuraturę egzekutywie, ustawodawca niekonsekwentnie pozostawił omawianą regulację w rozdziale Konstytucji dotyczącym władzy sądowniczej⁷.

Powyższe zmiany znalazły odzwierciedlenie w ustawie z 22 marca 1990 r.⁸ nowelizującej ustawę o prokuraturze. Mocą tego aktu normatywnego zniesiono Prokuraturę Generalną, której funkcję przejął Departament Prokuratury utworzony w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, a także zreformowano strukturę organizacyjną prokuratury⁹. Należy podkreślić, że zakres działalności prokuratury został zasadniczo zmieniony. Wykreślono z ustawy o prokuraturze art. 4 ust. 1 pkt 6 oraz art. 44–57, co pozbawiło prokuraturę kompetencji do wykonywania nadzoru ogólnego, tj. kontrolowania legalności działania administracji państwowej i innych państwowych oraz społecznych jednostek organizacyjnych. Wprowadzoną zmianę należy oceniać pozytywnie, gdyż funkcja nadzoru ogólnego, wobec jej zbyt szerokiego i ogólnikowego sformułowania, była nadużywana do włączania prokuratorów w absurdalne akcje o charakterze stricte administracyjnym, takie jak kontrola przebiegu skupu zboża¹⁰.

Poszukując uzasadnienia dla powyższych zmian systemowych, warto pamiętać, że w okresie PRL struktura organizacyjna prokuratury była oderwana od struktury sądów, co niewątpliwie ułatwiało ręczne sterowanie prokuraturą przez partię kierowniczą. Dlatego też uwalnianie prokuratury od nacisków zewnętrznych miało dokonać się poprzez przybliżenie jej do sądownictwa, a tym samym do Ministerstwa Sprawiedliwości¹¹. W efekcie nastąpiło połączenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i funkcji Prokuratora Generalnego w jednej osobie. Ponadto, jak argu-

⁶ S. Patyra, *Ewolucja ustroju prokuratury w latach 1989–1997*, „Annales UMCS” Sectio G, vol. XLV, 1998, s. 204.

⁷ H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” nr 1, 1991, s. 25.

⁸ Ustawa o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 1990 nr 20, poz. 121.

⁹ Szerzej na ten temat zob.: S. Patyra, op.cit., s. 205–206.

¹⁰ A. Murzynowski, J. Rezler, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1970 (ustawodawstwo, organizacja i działalność)*, Warszawa 1972, s. 33.

¹¹ S. Waltoś, *Prokuratura musi być sprawna i niezawodna*, „Prokurator” nr 1, 2000, s. 58–64.

mentował A. Murzynowski, bezpośrednio podporządkowanie prokuratury Radzie Państwa rozmyślało odpowiedzialność za sprawowanie polityki karnej, więc podporządkowano prokuraturę Ministrowi Sprawiedliwości¹². Jednakże faktyczne przyczyny wprowadzenia reformy w modelu funkcjonowania prokuratury zostały bardzo dobitnie określone przez M. Filara: „To był czas, kiedy prezydentem był gen. Jaruzelski. Prokuratura Generalna była nadzorowana przez prezydenta, podlegała prezydentowi, który dziedziczył kompetencje po Radzie Państwa. Chodziło, krótko mówiąc, o to, aby prokuraturę odebrać prezydentowi Jaruzelskiemu, taka była motywacja polityczna, choć to oczywiście różnie argumentowano”¹³.

Przeobrażenia w instytucji prokuratury w owym czasie należy ocenić pozytywnie. Jednakże rozwiązania skuteczne w okresie transformacji ustrojowej państwa niekoniecznie prawidłowo funkcjonują w pełni stabilnej i demokratycznej rzeczywistości. Reforma nie przyniosła spodziewanych rezultatów, co zauważyli sami jej twórcy. W doktrynie podnoszono, że model przyjęty w 1989 r. nie spełnił oczekiwań, a włączenie prokuratury do struktur rządowych było błędem, gdyż przyczyniło się do stopniowego upolityczniania jej działań¹⁴. W związku z fiaskiem omawianych reform nadzieje środowiska prawniczego na uregulowanie ustrojowe prokuratury w nowej Konstytucji były duże. Należy pamiętać, że art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.¹⁵ pozostawiał w mocy rozdział siódmy Konstytucji PRL, co świadczyło o tymczasowości tego rozwiązania. Nadzieją na zatrzymanie procesu upolityczniania prokuratury było precyzyjne określenie w Konstytucji RP¹⁶ zasad ustrojowych dotyczących tej instytucji.

Jednakże instytucja prokuratury nie doczekała się konstytucyjnego umocowania. Aby zrozumieć powody takiego stanu rzeczy, należy prześledzić dynamikę prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: Komisja Konstytucyjna) nad kształtem obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. W toku prac Komisji Konstytucyjnej znajdowały odbicie poglądy środowisk prawniczych oraz politycznego establishmentu.

¹² L. Garlicki, A. Murzynowski, *Sądownictwo i jego organizacja w nowej Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, Kraków 16–18.06.1988 (materiały z konferencji naukowej), Warszawa 1989, s. 51.

¹³ Wypowiedź M. Filara na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 czerwca 2008 r., www.sejm.gov.pl (01.06.2010).

¹⁴ A. Zoll, op.cit., s. 13; J. Eksner, *Koturnowa struktura*, „Rzeczpospolita” nr 258, 1997, s. 3.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 nr 84, poz. 426.

¹⁶ Dz.U. z 1997 nr 78, poz. 483.

Jedynie w trzech spośród siedmiu projektów konstytucji, będących przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej, prokuratura miała mieć konstytucyjne umocowanie. W myśl art. 76 projektu prezydenckiego przy Radzie Ministrów miał działać Naczelny Prokurator RP, powoływany przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na okres czterech lat. Do jego zadań należałoby ściganie przestępstw oraz popieranie przed sądami aktów oskarżenia. Z kolei art. 127 projektu obywatelskiego przewidywał, że prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściąganiem przestępstw, a funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Z kolei projekt SLD przewidywał osobny rozdział w konstytucji poświęcony prokuraturze. Zwierzchnikiem prokuratorów miał być kanclerz prawa, wybierany przez Sejm na wniosek Prezydenta. Jego zastępcą miał być Prokurator Generalny, również wybierany przez Sejm¹⁷.

Rozbieżności co do usytuowania prokuratury w projektowanym ustroju państwa uwidaczniały się nie tylko w projektach konstytucji, ale także miały miejsce w toku prac Komisji Konstytucyjnej. W ramach Komisji Konstytucyjnej ustanowiono sześć podkomisji stałych, na których spoczywał główny ciężar merytorycznego opracowania poszczególnych zagadnień konstytucyjnych, a także powołano Zespół Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej¹⁸. Przepisy dotyczące konstytucyjnego usytuowania prokuratury i jej podstawowych kompetencji były przedmiotem prac podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości. Początkowo większość jej członków popierała opcję umieszczenia w przyszłej konstytucji przepisów o prokuraturze. Jednym z głównych kierunków prac podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości było wypracowanie modelu usytuowania prokuratury wśród organów państwowych oraz rozstrzygnięcie, czy prokuratura powinna funkcjonować w ramach struktur rządowych, czy ra-

¹⁷ Szerzej: S. Patyra, *op.cit.*, s. 209–210.

¹⁸ Uchwałą Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 stycznia 1994 r. Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (M.P. z 1994 nr 8 poz. 62 oraz nr 56, poz. 486) ustanowiono następujące podkomisje stałe: 1) redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję; 2) podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego; 3) zagadnień systemu źródeł prawa; 4) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego; 5) instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości; 6) praw i obowiązków obywateli. W skład Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej weszli: prof. dr hab. Marian Grzybowski, prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz, prof. dr hab. Paweł Sarnecki, prof. dr hab. Piotr Winczorek oraz prof. dr hab. Leszek Wiśniewski. Członek Zespołu Ekspertów Komisji Konstytucyjnej mógł być jednocześnie Ekspertem podkomisji stałej. [Za:] R. Chruściak, *Przygotowanie i uchwalenie Konstytucji RP. Wybór przepisów prawnych*, Warszawa 1996, s. 51–53.

czej pozostać odrębnym organem. Istotną materią było również określenie zakresu niezależności prokuratorów w stosunku do innych organów władzy publicznej. Wskazywano wówczas, że niezależnie od tego przyjętego modelu, prokurator nie jest zwykłym urzędnikiem państwowym lecz funkcjonariuszem wymiaru sprawiedliwości o dużym stopniu niezależności¹⁹.

W podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości istniały rozbieżności co do tego, czy podstawę prac podkomisji ma stanowić jeden projekt konstytucji, czy wszystkie projekty łącznie. Na posiedzeniu podkomisji w 17 listopada 1994 r. zaproponowano, aby w pierwszej kolejności bazować na projektach najdalej idących, które przewidywały wydzielenie instytucji Prokuratora Generalnego ze struktur wymiaru sprawiedliwości, wyraźnie zaś odrzucono możliwość oparcia się na autorskich rozwiązaniach ekspertów Komisji Konstytucyjnej, jako nie znajdujących umocowania w projektach konstytucyjnych. Przewodniczący podkomisji A. Bentkowski skrytykował ekspertów Komisji Konstytucyjnej za to, że tak jednoznacznie opowiedzieli się za modelem prokuratury odrębnej, w sytuacji gdy zaledwie dwa projekty konstytucyjne przewidywały wyodrębnienie prokuratury z Ministerstwa Sprawiedliwości. Zdecydowano się zatem uczynić punktem wyjścia do dalszych prac konstytucyjnych rozwiązanie, które przewidywała większość projektów²⁰.

Jednakże faktyczna podstawa merytorycznej pracy podkomisji została ustalona na spotkaniu w Popowie, które odbyło się w dniach 25–26 listopada 1994 r. Spotkanie to było poświęcone kwestii uregulowania w konstytucji modelu sądownictwa i organów ochrony prawa, a wzięło w nim udział 20 osób zajmujących kierownicze stanowiska w wymiarze sprawiedliwości oraz organach kontroli i ochrony prawa. Symptomatyczne, że zaledwie jeden uczestnik narady opowiadał się za wyodrębnieniem prokuratury z Ministerstwa Sprawiedliwości i wyborem Prokuratora Generalnego przez Sejm²¹. Syntezę propozycji ogłoszonych na spotkaniu w Popowie stanowił materiał opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości: „Propozycje sformułowania przepisów konstytucyjnych dotyczących szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości i gwarancji konstytucyjnych (sądownictwo, prokuratura, Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny)”²². Artykuł dotyczący prokuratury brzmiał następująco:

¹⁹ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” VI, Warszawa 1994, s. 41.

²⁰ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” X, Warszawa 1995, s. 78–82.

²¹ Ibidem, s. 245.

²² R. Chruściak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, t. II, Warszawa 1997, s. 58.

„ust. 1. Prokurator stoi na straży prawa, czuwa nad ściganiem przestępstw oraz wnosi oskarżenia o przestępstwa.

ust. 2. Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości.

ust. 3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.

ust. 4. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są niezależni; nikt nie może wpływać na ich bezstronność.

ust. 5. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa.

ust. 6. Policja, w zakresie ścigania przestępstw, podlega prokuratorowi w zakresie określonym przez ustawę”.

Zaproponowana unia personalna Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości uczyniła problematyczną kwestię umieszczenia prokuratury w strukturze organów państwowych. Ekspert Komisji Konstytucyjnej L. Wiśniewski postulował, by prokuraturę usytuować w pozycji zbliżonej do Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich²³. Z kolei członkowie podkomisji skłaniali się ku podporządkowaniu prokuratury rządowi, uzasadniając to koniecznością pozostawienia rządowi jedyne go narzędzia, za pomocą którego może on wpływać na wymiar sprawiedliwości²⁴. Ostatecznie, na posiedzeniu 7 grudnia 1994 r. podkomisja instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości jednogłośnie przyjęła rozwiązania zawarte w „Propozycjach sformułowania...”.

Taka treść przepisów, ze względu na unię personalną Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, dostarczała ważnego argumentu przeciwnikom konstytucjonalizacji prokuratury. Na forum podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję członek podkomisji J. Ciemniowski wyraził pogląd, iż jeśli Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości, to nie ma żadnych podstaw do tego, by wyróżniać prokuraturę w konstytucji²⁵. Generalnie, eksperci Komisji Konstytucyjnej opowiadali się za konstytucjonalizacją prokuratury, podkreślając jednak, że przepisy w przyjętym brzmieniu uniemożliwiają jej ustrojową odrębność. Ekspert Komisji Konstytucyjnej L. Wiśniewski postulował, aby prokuraturę ustrojowo usytuować podobnie do Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż organ powołany do ścigania prze-

²³ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” X, s. 244.

²⁴ Wypowiedź A. Bentkowskiego; ibidem, s. 244.

²⁵ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” XI, Warszawa 1996, s. 340.

stępsstw powinien się kierować wyłącznie konstytucją oraz ustawami, a nie wytycznymi polityków²⁶. Przedstawiciel rządu S. Gebethner uważał, że w rozdziale o organach kontroli nie ma miejsca dla prokuratury ze względu na systemową nieśpójność. Wyrzcił pogląd, iż albo należy zagwarantować niezależność prokuratury od rządu, albo jej w ogóle nie umieszczać w Konstytucji²⁷. Ze względu na uwagi ekspertów o sprzeczności ust. 2 i ust. 4, zaproponowano umieszczenie ust. 4 w nawiasie, co miało być sygnałem dla Komisji Konstytucyjnej o niekompatybilności powyższych zapisów. Również zwrot zawarty w ust. 1: „stoi na straży prawa” został umieszczony w nawiasie, gdyż w opinii ekspertów i członków podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję nawiązywał do idei prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa.

Podkomisja redakcyjna nie posiadała kompetencji do merytorycznej zmiany tekstu, dokonywała jedynie kontroli językowo-semantycznej przepisów, eliminując z tekstu ewidentne sprzeczności i dążąc do ujednolicenia terminologii w projekcie jednolitym konstytucji²⁸. Wobec faktu niemożności zmiany treści artykułu podkomisja redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję zaproponowała alternatywnie albo uchwalenie artykułu dotyczącego prokuratury w brzmieniu ustalonym przez podkomisję organów instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości, albo jego wykreślenie. Odrzucono możliwość przywrócenia rozwiązań z projektu prezydenckiego i projektu SLD, jednocześnie zaznaczając, że powyższe stanowisko nie wyłącza zgłaszania poprawek na forum Komisji Konstytucyjnej²⁹.

Podczas obrad Komisji Konstytucyjnej 5 września 1995 r., dotyczących modelu sądownictwa, przedstawiciel rządu S. Gebethner zgłosił wniosek, aby kwestię prokuratury rozpatrywać łącznie wraz z przepisami dotyczącymi sądownictwa. Ponadto, zaproponował on alternatywną wobec podkomisji wersję przepisu o prokuraturze:

„ust. 1. Prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw, nadzoruje ściganie przestępstw oraz wnosi oskarżenia o przestępstwa.

ust. 2. Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości.

²⁶ Ibidem, s. 341.

²⁷ Ibidem, s. 340 oraz 341.

²⁸ Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie zakresu pracy stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego [w:] R. Chruściak, *Przygotowanie...*, s. 49.

²⁹ *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn” XI, Warszawa 1996, s. 342.

ust. 3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.

ust. 4. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są bezstronni i niezależni od innych organów państwowych.

ust. 5. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratur określa ustawa³⁰.

W trakcie dyskusji część członków Komisji Konstytucyjnej krytycznie odniosła się do konstytucjonalizacji prokuratury. Podnoszono, że w kształcie, jaki został zaproponowany, prokuratura jest tylko częścią Ministerstwa Sprawiedliwości, zatem odpowiednio można umieścić w konstytucji przepisy statuujące Centralny Zarząd Zakładów Karnych, który ma wyższą rangę niż departament zajmujący się prokuraturą. Prokuratura nie stanowi instytucji konstytucyjnej, gdyż poprzez podporządkowanie jej Ministrowi Sprawiedliwości jest częścią aparatu administracji powołaną do ścigania przestępstw³¹. W odniesieniu do kwestii statusu prokuratora większość dyskutantów opowiadała się za zagwarantowaniem prokuratorom niezależności, choć nie brakowało głosów przeciwnych. A. Bentkowski wyraził nawet pogląd, że prokuratorzy są urzędnikami podporządkowanymi Prokuratorowi Generalnemu, więc „mają się go słuchać, także jeżeli chodzi o politykę postępowań, jak ma być prowadzona”³². Z kolei W. Cimoszewicz dostrzegł konieczność prawnego potwierdzenia tzw. zewnętrznej niezależności prokuratury, czyli niezależności od innych organów państwowych oraz wszelkich innych podmiotów, podkreślając złożoność relacji pomiędzy prokuratorami a ich przełożonymi³³.

Stanowisko przychylnie konstytucjonalizacji prokuratury prezentował przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości A. Zieliński. Wskazywał, że są wprawdzie konstytucje, które nie zawierają przepisów o prokuraturze, ale w tych konstytucjach generalnie jest niewiele przepisów dotyczących sądownictwa. Postulował, aby poprzez właściwe usytuowanie przepisów o prokuraturze pokazać, że nie jest ona upolitycznionym organem³⁴. Eksperci Komisji Konstytucyjnej kwestionowali natomiast pomysł połączenia funkcji Prokuratora Generalnego ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, ponieważ taki stan powodował fikcyjność politycznej niezależności prokuratorów. Słusznie podnosili, że wpisanie prokuratury do roz-

³⁰ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” XXIV, Warszawa 1996, s. 25–26.

³¹ Por. wypowiedzi A. Bentkowskiego oraz J. Ciemniowskiego; *ibidem*, s. 26–27.

³² *Ibidem*, s. 26.

³³ *Ibidem*, s. 28.

³⁴ Por. wypowiedź A. Zielińskiego; *ibidem*, s. 26–27.

działu dotyczącego sądów byłoby możliwe, gdyby Minister Sprawiedliwości nie był Prokuratorem Generalnym³⁵.

Kolejna debata nad konstytucyjnym modelem prokuratury miała miejsce na forum Komisji Konstytucyjnej w dniach 26–27 września 1995 r. Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości Z. Szcząska przekonywał, że kraje z ponaddwustuletnią tradycją demokratyczną nie posiadają w konstytucji przepisów dotyczących prokuratury, historia demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej natomiast upoważnia do umieszczenia w przyszłej konstytucji podstaw ustrojowych prokuratury i związania jej z sądownictwem³⁶. Należy jednak zauważyć, że nie rezygnowano przy tym z idei unii personalnej Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, która stanowiła główny argument przeciw konstytucjonalizacji prokuratury. Z kolei poseł J. Ciemniwski podnosił, że prokuratura nie posiada funkcji władczych, a wykonywanie władztwa państwowego jest minimum kwalifikującym dany organ do kategorii organów konstytucyjnych. Umieszczając przepisy o prokuraturze w przyszłej konstytucji, wyróżnionoby jednego ministra i podniesiono go do rangi organu konstytucyjnego. J. Ciemniwski zgłosił także zastrzeżenia do przepisu stanowiącego o tym, że prokuratura stoi na straży przestrzegania ustaw, ponieważ stwarzał on możliwości powrotu do koncepcji leninowskiej³⁷. Z. Szcząska przekonywał, iż konieczne jest stworzenie magistratury związanej ściśle z sądami oraz usztywnienie przepisów o prokuraturze, aby nie można ich było zmieniać ustawą zwykłą³⁸. L. Wiśniewski wskazał, że ust. 4 mówiący o niezależności prokuratorów jest fikcją, ponieważ Prokurator Generalny jest członkiem rządu. Najlepszy byłby model, w którym prokuratura byłaby podporządkowana wyłącznie Konstytucji i ustawom, jednak z powodu braku woli politycznej wdrożenia tej wersji lepiej związać prokuraturę z sądami. Takie rozwiązanie zdaniem eksperta zagwarantowałoby prokuratorom niezależność, aczkolwiek ze względu na połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i stanowiska Ministra Sprawiedliwości byłoby niekompatybilne z resztą przepisów, zatem postulowany wariant lepiej pasowałby do rozdziału dotyczącego Rady Ministrów. Z kolei podrozdział o prokuraturze w rozdziale traktującym o rządzie byłby zbędny, gdyż prokurator byłby urzędnikiem rządowym, nie

³⁵ Por. wypowiedzi L. Wiśniewskiego, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn” XI, Warszawa 1996, s. 341 oraz P. Winczorka, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn” XXIV, Warszawa 1996, s. 28.

³⁶ *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn” XXV, Warszawa 1996, s. 53.

³⁷ *Ibidem*, s. 52 oraz s. 54.

³⁸ *Ibidem*, s. 55.

zaś niezależnym organem. W konkluzji ekspert stwierdził, że model prokuratury w proponowanym kształcie jest zbędny w ustawie zasadniczej³⁹.

Zarówno wersja Komisji Konstytucyjnej, jak i alternatywna propozycja S. Gebethnera, zakładały osobowe zespolenie Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości. Z kolei poprawki członków Komisji Konstytucyjnej S. Grodzickiego oraz P. Andrzejewskiego zakładały rozdział obu organów. Członek Komisji Konstytucyjnej A. Bentkowski wskazywał, że realizacja którejkolwiek z poprawek sprawi, że Minister Sprawiedliwości pozostanie bez kompetencji, a sama propozycja to niemal wniosek o likwidację Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁰. Eksperti Komisji Konstytucyjnej przestrzegali, że przepis o niezależności prokuratorów, gdy Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości, stanowi pustosłowie lub wręcz wprowadza w błąd⁴¹.

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 27 września 1995 r. głosowano najpierw nad projektem najdalej idącym, czyli za wykreśleniem z tekstu konstytucji przepisów o prokuraturze. Wniosek ten odrzucono 16-oma głosami przeciw, przy dziewięciu popierających i czterech wstrzymujących się. Następnie członkowie Komisji Konstytucyjnej zadecydowali o wykreśleniu przepisów, które zostały przez podkomisję redakcyjną ujęte w nawiasy. Przyjęto wówczas treść artykułu o prokuraturze w brzmieniu:

- „1. Prokurator czuwa nad ściganiem przestępstw oraz wnosi oskarżenie o przestępstwa.
2. Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości.
3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.
4. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa”⁴².

Nietrudno zauważyć, że wersja ustalona przez Komisję Konstytucyjną pozbawiała prokuraturę funkcji ochrony praworządności; zabrakło w niej również gwarancji niezależności dla prokuratorów. Po odrzuceniu poprawek S. Grodzickiego oraz P. Andrzejewskiego Komisja Konstytucyjna przystąpiła do debaty nad zawierającą autopoprawki propozycją S. Gebethnera w ostatecznie zaproponowanym brzmieniu:

³⁹ Ibidem, s. 55–56.

⁴⁰ Ibidem, s. 77.

⁴¹ Wypowiedź L. Wiśniewskiego; ibidem, s. 76.

⁴² Ibidem, s. 78–79.

- „1. Prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw, nadzoruje ściganie przestępstw oraz wnosi oskarżenia o przestępstwa.
2. Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, któremu podlegają wszyscy prokuratorzy.
3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.
4. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są bezstronni i niezależni od innych organów państwowych.
5. W okresie zajmowania stanowiska prokuratorzy – z wyjątkiem Prokuratora Generalnego, nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami bezstronności i niezależności prokuratorów.
6. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa”⁴³.

W dyskusji nad zaproponowaną treścią przepisów ponownie przedstawiono argumenty wskazujące na antynomię niezależności prokuratorskiej i faktu, iż Prokuratorem Generalnym byłby członek Rady Ministrów⁴⁴. Wobec niemożności osiągnięcia konsensusu, J. Rokita zaproponował reasumpcję głosowania nad wykreśleniem z projektu konstytucji przepisów dotyczących prokuratury. W ponownym głosowaniu głosami 20-stu popierających, ośmiu przeciwnych i jednym wstrzymującym się Komisja Konstytucyjna podjęła decyzję o skreśleniu z projektu konstytucji przepisów odnoszących się do prokuratury⁴⁵.

Zarówno w czasie pierwszego, jak i drugiego czytania projektu konstytucji na forum Zgromadzenia Narodowego, nie podnoszono kwestii ponownego umieszczenia w ustawie zasadniczej przepisów o prokuraturze. Po zakończeniu drugiego czytania do Komisji Konstytucyjnej wpłynęły jeszcze dwie poprawki, przewidujące konstytucjonalizację prokuratury i wprowadzające gwarancje niezależności prokuratorskiej. Obie poprawki zostały odrzucone przez Zgromadzenie Narodowe, definitywnie przesądzając o dekonstytucjonalizacji prokuratury⁴⁶.

Wydaje się, że do przyjęcia konstytucyjnego umocowania prokuratury zabrakło woli politycznej. Ponadto, elity polityczne zdawały sobie sprawę, że zespolenie

⁴³ Ibidem, s. 76.

⁴⁴ Wypowiedzi A. Kwaśniewskiego, J. Rokity, I. Lipowicz, A. Bentkowskiego oraz S. Gebthnera; ibidem, s. 80–81.

⁴⁵ Ibidem, s. 81.

⁴⁶ *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn” XLV, Warszawa 1997, s. 12.

Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w jednej osobie daje realne instrumenty oddziaływania politycznego na działalność prokuratury. Niestety, w okresie prac parlamentarnych nad tworzeniem Konstytucji RP większość polityków (vide: projekty konstytucji) oraz prawników–praktyków (vide: spotkanie w Popowie) opowiadała się za połączeniem funkcji Prokuratora Generalnego ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, co było nie do pogodzenia z ideą niezależności prokuratorskiej.

Do dekonstytucjonalizacji prokuratury krytycznie odnieśli się przedstawiciele doktryny, podnosząc, że nieobecność prokuratury w ustawie zasadniczej jest nieporozumieniem, nieznajdującym żadnego racjonalnego wytłumaczenia, tym bardziej że w Konstytucji rangę organów konstytucyjnych uzyskało kilka nowych podmiotów państwowych, których funkcje pod żadnym względem nie były w państwie prawnym bardziej doniosłe niż funkcje powierzone prokuraturze⁴⁷.

Obawy te, jak wykazała praktyka, okazały się uzasadnione. Usunięcie przepisów dotyczących prokuratury z Konstytucji wpłynęło na osłabienie jej pozycji wśród pozostałych organów ochrony prawnej. Jeżeli prokuratura miała stać się niezależnym organem państwowym, czuwającym nad przestrzeganiem praworządności oraz ściganiem przestępstw, to nie mogła być w żaden sposób uwikłana w bieżące problemy władzy wykonawczej⁴⁸. Fakt, że Konstytucja RP z 1997 r. zawiera przepisy dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a milczy w kwestii prokuratury, można równać rangą z umocowaniem w Konstytucji PRL z 1952 r. kolegów do spraw wykroczeń, a pominięciem – po 1980 r. – zagadnień dotyczących Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Pozostawiając prokuraturę bez konstytucyjnego umocowania, prawodawca skazał ją na upolitycznienie, dopuszczając możliwość dowolnej i szybkiej regulacji na poziomie ustawowym. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku to okres zmian ustawowych marginalizujących rolę prokuratury jako organu państwowego. Nie sposób tego wytłumaczyć, ponieważ nie ma w państwie prawnym innego organu, który byłby w stanie zapewnić ochronę konstytucyjnego porządku prawnego w sposób porównywalny do prokuratury⁴⁹.

Krytyczne stanowisko doktryny, a przede wszystkim bolesne doświadczenia ostatnich lat w funkcjonowaniu prokuratury oraz naciski społeczne skłoniły usta-

⁴⁷ R. Kmieciak, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator” nr 1, 2000, s. 18; S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 58–64.

⁴⁸ B. Kurzępa, *Prokuratura – organ do leczenia czy wymiany?*, „Prokurator” nr 3–4, 2003, s. 7–13.

⁴⁹ R. Kmieciak, *op.cit.*, s. 18.

wodawcę do radykalnego przeobrażenia instytucji prokuratury w RP. Z dniem 31 marca 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o prokuraturze⁵⁰, która dokonała ustrojowych przekształceń w dotychczas funkcjonującym modelu prokuratury. Niewątpliwie, po raz trzeci w ostatnich dwóch dekadach, prokuratura znalazła się w punkcie zwrotnym swojej historii. J. Gurgul słusznie zwrócił uwagę na symptomatyczne podobieństwo motywowania zmian w 1989 r. oraz w 2009 r. W pierwszym przypadku niemal jednomyślnie preferowano pogląd, że skutecznym remedium na problemy prokuratury będzie podporządkowanie jej Ministrowi Sprawiedliwości i faktyczne zmarginalizowanie, którego wyrazem stawała się jej ciasna struktura organizacyjna w postaci rachitycznego departamentu w obrębie rozbudowanego resortu. Obecnie dominuje pogląd, że wyjście z Ministerstwa Sprawiedliwości i utworzenie Prokuratury Generalnej stwarza rękojmię ugruntowania apolityczności, prawości i bezkompromisowości prokuratora w starciu z przestępcami⁵¹. Poza tym Rzeczpospolita Polska była jedynym krajem Wspólnot Europejskich, w którym funkcjonowało osobowe zespolenie Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

Zmiany, które wprowadziła ustawa nowelizująca z 9 października 2009 r., są w literaturze przedmiotu szeroko komentowane⁵², warto zatem zwrócić uwagę jedynie na charakterystyczne cechy wprowadzonego modelu i ich znaczenie dla postulatu konstytucjonalizacji prokuratury. Mocą noweli nastąpiło nie tylko oddzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości, ale również utworzenie Prokuratury Generalnej w miejsce Prokuratury Krajowej i jej wyodrębnienie ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto, ustawodawca wprowadził normatywną definicję prokuratury jako organu ochrony prawnej. Z powyższych reform wypływają daleko idące konsekwencje.

Rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i stanowiska Ministra Sprawiedliwości nie powoduje automatycznie przyjęcia konkretnego modelu ustrojowego

⁵⁰ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 nr 178, poz. 1375.

⁵¹ J. Gurgul, *Uwagi związane z projektem ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” nr 7–8, 2008, s. 175.

⁵² M.in. J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” nr 3–4, 2009, s. 11; J. Gurgul, op.cit., s. 175; A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo” nr 1, 2009; J. Kędziński, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” nr 1, 2009; K. Parulski, *Instytucja polskiej prokuratury i jej faktyczne usytuowanie ustrojowe*, „Prokurator” nr 4, 2008; A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” nr 9, 2009.

prokuratury, aczkolwiek usuwa ograniczenia we wprowadzeniu wybranego wzorca usytuowania prokuratury.

Jak już wcześniej wspomniano, doktryna nie przesądziła o istnieniu jedyne go słusznego modelu funkcjonowania prokuratury w RP. Część przedstawicieli nauki proponowała, by konstytucyjnie ująć prokuraturę jako organ władzy wykonawczej, lecz o określonej autonomii⁵³. Przeważały jednak głosy, by prokuraturę zbliżyć bądź nawet włączyć do struktur sądownictwa⁵⁴. Argumentowano, że prokurator jest szczególnym partnerem sądu, który realizując podstawowe zadanie, jakim jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw, odpowiada ostatecznie za doprowadzenie do właściwego osądzenia sprawcy przestępstwa⁵⁵. Ciekawą koncepcję przedstawił S. Waltoś, twierdząc, że prokuratura zaprzecza poprawności trójpodziału władz, będąc jedną nogą wśród władzy wykonawczej, a co najmniej kawałkiem stopy drugiej nogi w wymiarze sprawiedliwości⁵⁶. Moim zdaniem pogląd S. Waltosia trafnie ukazuje przyczyny trudności wprowadzenia jednolitego konstytucyjnego modelu prokuratury.

Bez względu na rodzaj wybranego modelu ustrojowego, prokuratura powinna być niezależna i wolna od jakichkolwiek nacisków oraz ingerencji⁵⁷. Niezależność prokuratury jako instytucji wynika wprost z funkcji ochrony praworządności. Organ, który ma czuwać nad przestrzeganiem prawa przez rządzących, nie może być zależny od tych, którzy aktualnie władzę sprawują. Instytucjonalna niezależność wspierana winna być przez niezależność poszczególnych prokuratorów⁵⁸. Warto wskazać, że w obowiązującym stanie prawnym organem wykonującym funkcje przewidziane w ustawach nie jest „prokuratura”, lecz „prokurator”. Mówiąc o niezależności pro-

⁵³ M.in.: L. Kubicki, [w:] K. Parulski (oprac.), *Rozdział...*, s. 23; A. Murzynowski, *Refleksje na temat procedury karnej w XXI wieku*, „Prokuratura i Prawo” nr 7–8, 2001, s. 33.

⁵⁴ m.in.: M. Kijowski (oprac.), *Konferencja naukowa nt. Zmian prawnoustrojowych Prokuratury RP (Rzeszów, 24 maja 2005 r.)*, „Prokuratura i Prawo” nr 12, 2005, s. 183; T. Romer [w:] K. Parulski (oprac.), *Rozdział...*, s. 43–44; K. Parulski, *Instytucja polskiej prokuratury i jej faktyczne usytuowanie ustrojowe*, „Prokurator” nr 4, 2008, s. 8; tenże, *Prokuratura jutra*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.sprp.pl (1.06.2010)

⁵⁵ M. Tabor, *Model funkcjonowania prokuratury (projekt zmian strukturalnych)*, „Prokurator” nr 3–4, 2003, s. 14–21.

⁵⁶ S. Waltoś, [w:] K. Parulski (oprac.), *Rozdział...*, s. 30.

⁵⁷ R.M. Małajny, *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, „Studia prawnicze” nr 1, 1989, s. 31; *Prokuratura w 70 rocznicę odzyskania niepodległości – tradycja i współczesność (Referat Prokuratora Generalnego)*, „Problemy praworządności” nr 3, 1989, s. 18.

⁵⁸ E. Zalewski, *Prokuratura – zmiany, ale w którym kierunku*, „Prokurator” nr 3–4, 2007, s. 83.

kuratury, nie można zatem rozdzielić tego problemu od niezależności prokuratora⁵⁹. Niezależność prokuratury i niezależność prokuratorów zależy od modelu prokuratury i jej usytuowania w systemie organów państwa. Elementem decydującym o niezależności prokuratora jest jego osobowość, a więc cechy moralne i intelektualne. Faktyczny zakres niezależności prokuratorowskiej zależy od wiedzy zawodowej, etyki oraz innych cech konkretnej osoby, a także od jej przełożonych i sposobu, w jaki korzystają z uregulowań prawnych. Niezależność prokuratorowska jest bowiem konsekwencją zarówno określonych zabezpieczeń prawnych, jak i działania czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych⁶⁰. Pełne osiągnięcie stanu rzeczywistej niezależności organów prokuratury i prokuratorów może nastąpić jedynie przez rychłe zmiany ustrojowe i konstytucjonalizację prokuratury⁶¹. Należy jednak pamiętać, że zbyt duża autonomia prowadzić może w skrajnej postaci do wszechwładzy prokuratury jako instrumentu represji. Ponadto całkowita niezależność od władzy wykonawczej może skutkować faktycznym nierealizowaniem polityki karnej państwa lub też prowadzić do jej znacznej fragmentacji i niespójności. Również kontrola społeczna działalności prokuratury posiadającej tak znaczną autonomię, nie jest w praktyce możliwa⁶². Ze względu na specyfikę działania w prokuraturze musi obowiązywać hierarchiczność, choć z daleko posuniętym prawem prokuratora do własnego zdania i samodzielnego działania, co wiąże się z przyznaniem prokuratorowi prawa do odmowy wykonania określonych czynności procesowych. Prokuratura jako instytucja ścigania karnego powinna być sprawna, elastyczna i niezawodna, konieczne jest zatem obowiązywanie zasad dewolucji, substytucji i indyferencji⁶³.

W celu urzeczywistnienia powyższych postulatów konieczna wydaje się konstytucjonalizacja instytucji prokuratury. Samo umieszczenie w ustawie zasadniczej prokuratorowskich gwarancji niezależności spowoduje podniesienie ich rangi oraz sprawi, iż będą trudniejsze do modyfikowania. Konstytucjonalizacja prokuratury pozwoli na jej stopniowe odpolitycznienie, co będzie miało wymiar prakseologiczny. Warto podkreślić, że unia personalna Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości była główną przyczyną niekompatybilności rozwiązań dotyczących

⁵⁹ A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo” nr 1, 2009, s. 117.

⁶⁰ Szerzej zob.: W. Sobiech, *Niezależność prokuratorowska (rozważania praktyka)*, „Prokurator” nr 2, 2007 s. 18–20; A. Herzog, op.cit., s. 120.

⁶¹ A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” nr 9, 2009, s. 116.

⁶² J. Hamilton, [w:] C. Michalczyk (oprac), *Trzeci Światowy Szczyt Prokuratorów Generalnych (Bukareszt, 23–25 marca 2009 r.)*, „Prokuratura i Prawo” nr 7–8, 2009, s. 259.

⁶³ S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 58–64.

prokuratury, a proponowanych na forum Komisji Konstytucyjnej, co de facto doprowadziło do jej dekonstytucjonalizacji. Wobec uchwalenia noweli z 9 października 2009 r. przestała zatem istnieć główna przeszkoda konstytucyjnego umocowania prokuratury.

Należy zauważyć, że ustawodawca, prawdopodobnie wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r.⁶⁴, wprowadził do tekstu ustawy istotne normatywne novum, poprzez określenie prokuratury jako organu ochrony prawnej. Wprowadzona zmiana jest regulacją szczątkową, gdyż nie wskazuje miejsca prokuratury w systemie organów władzy państwowej, obnażając brak koncepcji co do zdefiniowania charakteru prokuratury w nowym porządku prawnym⁶⁵.

Uchwalona reforma doprowadziła do instytucjonalnego wyodrębnienia, a tym samym upodmiotowienia Prokuratora Generalnego, na wzór organów, które obecnie mają ściśle i indywidualnie określony status w systemie organów państwa, jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich czy Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Wprowadzenie nowelizacji oznacza posłużenie się schematami rozwiązań wypracowanymi na gruncie regulacji innych organów, w zakresie trybu ich powoływania i odwoływania oraz odpowiedzialności prawnej, schematy te zaś zostały zaczerpnięte z przepisów odnoszących się do konstytucyjnych organów państwa, zatem konieczna jest konstytucjonalizacja urzędu Prokuratora Generalnego. W ślad za tym Konstytucja powinna zostać wyposażona w przepisy, określające ustrojową pozycję prokuratury⁶⁶.

Organy władzy wykonawczej są obecnie tymi, które posiadają ośrodki nadzoru nad wykonywaniem powierzonych Prokuratorowi Generalnemu zadań, bez jednoczesnego uzależnienia go od siebie⁶⁷. Brak jest natomiast w nowelizacji ustawy określenia, kto ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za działania Prokuratora Generalnego. Zarówno Rada Ministrów jak i Prezes Rady Ministrów, nie ponoszą odpowiedzialności konstytucyjnej za działalność prokuratury i Prokuratora Generalnego, co stanowi kolejny argument za tym, że umieszczenie w ustawie zasadniczej podstaw ustroju prokuratury jest niezbędne.

⁶⁴ SK 54/06, OTK 2007 r., Nr 3, poz. 23.

⁶⁵ M. Rogacka-Rzewnicka, *opinia dotycząca konstytucyjności, zgodności z prawem wspólnotowym, spójności systemowej i zgodności uzasadnienia z art. 34 ust. 2 pkt 2 i 5 Regulaminu Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (druk 617)*, strona internetowa, www.orka.sejm.gov.pl.

⁶⁶ Idem, *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze (druk sejmowy nr 131) z uwzględnieniem zgodności tego projektu z Konstytucją RP*, www.orka.sejm.gov.pl (1.06.2010).

⁶⁷ J. Bodio, *op.cit.*, s. 19.

Ponadto, organy prokuratorskie – powołane do ścigania przestępstw – realizują jedną z podstawowych funkcji państwa⁶⁸. Problematyka systemu organów państwowych należy zaś do materii konstytucyjnej, zatem ustawa zasadnicza powinna określać w sposób wyczerpujący zasady istnienia organów państwowych i ich wzajemnych relacji⁶⁹. Uzasadnia to umieszczenie w Konstytucji przepisów dotyczących prokuratury.

Pomimo istnienia argumentów uzasadniających konstytucjonalizację prokuratury, wydaje się, że taka perspektywa jest odsunięta w czasie, gdyż wszelkie modyfikacje ustawy zasadniczej mogą być wprowadzone jedynie za przyzwoleniem elit politycznych. W myśl projektu zmiany Konstytucji sygnowanym przez Platformę Obywatelską w ustawie zasadniczej zostałyby umieszczone przepisy dotyczące niezależności prokuratury i Prokuratora Generalnego⁷⁰. Z kolei projekt Prawa i Sprawiedliwości zakłada jedynie konstytucjonalizację Instytutu Pamięci Narodowej⁷¹. Do sfinalizowania procesu konstytucjonalizacji prokuratury niezbędne jest porozumienie obejmujące niemal całość polskiej sceny politycznej, co w obecnej sytuacji politycznej wydaje się trudne do zrealizowania.

Summary

Some comments in the matter of deconstitutionalisation of public prosecutor's office

The article is an attempt to show that reasons of deconstitutionalisation of public prosecutor's office are not obsolete. The author argues, that the omission regulations of public prosecution's office in the Constitution of the Poland Republic was caused by the adoption of the concept of personal junction Attorney General and Minister of Justice, which could not be reconciled with the postulate of the independence of the prosecutors. The article presents the impact of the adoption of the concept of personal union of Attorney General and Minister of Justice on the

⁶⁸ R.M. Małajny, *op.cit.*, s. 4.

⁶⁹ W. Skrzydło, *Ustrój i struktura aparatu państwowego oraz samorządu terytorialnego w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa Konstytucyjnego. Materiały Konferencji Gdańsk 7–9 marca 1997*, pod red. K. Działochy i A. Pułły, Gdańsk 1998, s. 49–50.

⁷⁰ Szerzej, zob. strona internetowa, www.platforma.org (1.06.2010).

⁷¹ Szerzej, zob. strona internetowa, www.pis.org.pl (1.06.2010).

course of parliamentary work on the assumption of the Constitution, in relation to the prosecutor's office. The author concludes that the current model of the prosecutor's office – establishing the separation of function Attorney General from position of Minister of Justice – does not justify the continuation of the state deconstitutionalisation of this institution. The lack of constitutional responsibility for the actions of the Attorney General and the incompleteness of the model prosecutor's office as an agency of legal protection make, that the stipulation of constitutionalisation of public prosecutor's office seems to be indispensable, although with regard for the current political situation, it is difficult to implement.