

Zakład Prawa Konstytucyjnego  
Filia UMCS w Rzeszowie

HALINA ZIĘBA-ZAŁUCKA

*Stosunek prokuratury do nowych organów  
ochrony prawnej oraz ich wpływ na jej działalność*

The relation of the public prosecutor's office to the new agencies  
of legal protection and their influence on its activities

W latach pięćdziesiątych, kiedy uchwalono Konstytucję PRL, obowiązywał pogląd, że instytucjonalne gwarancje praworządności powinny obejmować sądownictwo (wymiar sprawiedliwości) oraz oddzielnie prokuraturę. Nie uważano natomiast za potrzebne szukanie innych instytucji ochrony praworządności.

Do zmiany tego modelu myślenia dochodzi dopiero w latach osiemdziesiątych, kiedy to w systemie organów ochrony prawnej pojawiają się takie organy jak: Trybunał Stanu (1982), Trybunał Konstytucyjny (1985), Rzecznik Praw Obywatelskich (1987). Pierwsze dwa organy to tzw. organy orzekające. Wykazują one wiele cech wspólnych sądownictwu. Uwidacznia to się m.in. w tym, że „rozpatrują one sprawy indywidualne i w działaniach upodabniają się do tradycyjnych procedur sądownictwa”.<sup>1</sup> Trzeci z organów – RPO – bardziej upodabnia się do organów prokuratury. Podobieństwo to także przejawia się w rozpatrywaniu spraw indywidualnych.

---

<sup>1</sup> L. Garlicki: *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 124.

Skupiając się na kontrolowaniu konstytucyjności (zgodności z konstytucją) i legalności (zgodności z innymi aktami prawnymi) działań organów państwowych, stanowią one ważną gwarancję dla ochrony zasady państwa prawnego.

Zarówno Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny czy też Rzecznik Praw Obywatelskich są organami o statusie konstytucyjnym. I chociaż Mała Konstytucja zaledwie sygnalizowała ich istnienie, to jednak ich konstytucyjna pozycja była niekwestionowana i wynikała z rozdziału 4 Konstytucji z 1952 r., którego postanowienia na mocy art. 77 Małej Konstytucji zostały utrzymane w mocy.<sup>2</sup> Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. włącza instytucję trybunałów do rozdziału VIII zatytułowanego *Sądy i Trybunały*, a instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich zamieszcza w rozdziale IX *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, razem z Najwyższą Izbą Kontroli.<sup>3</sup>

Pragnę zauważyć, że zarówno Trybunał Stanu, jak i Trybunał Konstytucyjny są organami mieszczącymi się w przyjętym w art. 10 Konstytucji podziale na organy ustawodawcze, wykonawcze i sądowe.<sup>4</sup> Natomiast Rzecznika Praw Obywatelskich znajdujemy w Konstytucji w rozdziale dotyczącym prawa. Wspólny jest dla nich kontrolny charakter ich działań, kryterium podejmowania tych działań, a więc szeroko rozumiana legalność oraz wysoki stopień niezależności.

Interesująca wydaje się więc analiza przepisów regulujących współpracę tych niezależnych organów z instytucją prokuratury. Inny jest oczywiście charakter kompetencji, jakimi dysponują poszczególne organy, inne są też konsekwencje stwierdzenia naruszenia prawa.

Niewątpliwie jednak główną funkcją zarówno prokuratury, jak i trybunałów czy rzecznika jest funkcja realizacji idei praworządności.

Powstanie tych organów wprowadziło nowe aspekty do działalności organów ochrony praworządności. Po pierwsze, „wymienione organy wypowiedają się w ogólniejszych kwestiach postrzegania prawa przez inne organy państwowe”.<sup>5</sup> W swym orzecznictwie oba trybunały precyzują

<sup>2</sup> Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426 – Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym.

<sup>3</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wprowadzenie W. Skrzydło, Wyd. Zakamycze s.c., Kraków 1997.

<sup>4</sup> J. Trzeciński: *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, „Prawo i Życie” 1998, nr 1, s. 12.

<sup>5</sup> L. Garlicki: *op. cit.*, s. 125.

granice, w jakich mogą działać inne organy państwowe. Granice te są wyznaczone przede wszystkim w konstytucji. Można więc powiedzieć, że stanowi to ochronę przestrzegania przepisów konstytucyjnych.

Przedmiotem działalności rzecznika jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, co wyraża w sobie także ochronę konstytucji. Jak więc z powyższego wynika, działalność tych organów służy ochronie przestrzegania przepisów konstytucyjnych. Jest to nowy element w działalności organów ochrony prawnej, który nie występował dotychczas w zakresie zadań prokuratury.

Drugim nowym elementem jest funkcja ochrony ustrojowej pozycji parlamentu. Podstawowym organem będącym strażnikiem tej pozycji stał się Trybunał Konstytucyjny. Wielokrotnie bowiem w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stawał po stronie parlamentu, broniąc tym samym jego racji. Do tego też miała się sprowadzać misja Rzecznika Praw Obywatelskich, choć dzisiaj trudno powiedzieć, czy tak się stało. Niemniej również jego działalność prowadzi do ochrony konstytucyjności, czemu sprzyja akcentowanie konstytucyjnych praw i wolności obywateli jako przedmiotu jego ochrony. Teoretycznie też taką funkcję miał sprawować Trybunał Stanu, ale jego działalność praktyczna jest niewielka.

Tak przedstawiałyby się w ogólnym zarysie „wkład” obu trybunałów i rzecznika w działalność organów ochrony praworządności. Sprowadza się on do dwóch podstawowych funkcji, tj. ochrony przestrzegania konstytucji i ochrony ustrojowej pozycji parlamentu.<sup>6</sup>

Spróbujmy teraz prześledzić, jak wyglądały stosunki prokuratury i nowych organów na etapie ich powstawania oraz jaki wpływ wywarły te organy na późniejszą pozycję ustrojową i działalność prokuratury.

Pierwszym w kolejności z nowych organów był Trybunał Stanu, który powstał w 1982 roku.

Institucja odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących określone funkcje państwowe ma w polskim ustawodawstwie odległą tradycję. Odpowiedzialność taką przewidywała bowiem już Konstytucja 3 Maja. Natomiast samą instytucję Trybunału Stanu przewidywała Konstytucja Marcowa z 1921 roku dla odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, a także Konstytucja z 1935 r. W Manifeście PKWN nawiązano wprowadzić do Konstytucji Marcowej, a w pierwszej ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 roku utrzymane zostały w mocy

---

<sup>6</sup> Zob. szerzej – R. P. Krawczyk: *Gwarancja praworządności i konstytucyjności*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia i Juridica 59, Łódź 1994.

przepisy Konstytucji z 1921 roku o odpowiedzialności Prezydenta RP i ministrów, ale zapowiedziano wydanie osobnej ustawy o powołaniu właściwych organów, co jednak nie nastąpiło. W uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku Konstytucji PRL, nie uregulowano ani konstytucyjnej odpowiedzialności osób pełniących najwyższe funkcje państwowe, ani też powołania Trybunału Stanu. Idea reaktywowania Trybunału Stanu odżyła po wydarzeniach w sierpniu 1980 roku, w rezultacie czego wraz z instytucją Trybunału Stanu wprowadzono do konstytucji przepisy o Trybunale Konstytucyjnym. Jednocześnie z nowelizacją konstytucji w dniu 26 marca 1982 roku Sejm uchwalił ustawę o Trybunale Stanu.<sup>7</sup>

Instytucję tę traktowano jako symbol odnowy życia publicznego i stopniowej demokratyzacji ustroju politycznego w wyniku kolejnego kryzysu społecznego.

Wprowadzony w Polsce model odpowiedzialności konstytucyjnej wzorowany był na rozwiązaniach prawnych II Rzeczypospolitej. Podmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej przyjęty w 1982 r. obejmował: członków Rady Państwa, członków rządu, prezesa NIK, prezesa NBP, kierowników urzędów centralnych i prokuratora generalnego. Przedmiotowy – to delikt konstytucyjny, a więc każde naruszenie konstytucji lub ustawy, bez względu na skutki w postaci zagrożenia interesów państwa lub wyrządzenia poważnej szkody.

Związek Trybunału Stanu z prokuraturą był widoczny nie tylko poprzez osobę prokuratora generalnego, który odpowiadał przed Trybunałem Stanu, ale również przez mocno sformalizowany tryb postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Połączono bowiem tę odpowiedzialność z odpowiedzialnością karną, a w tej zawsze mamy do czynienia z prokuratorem.

Konsekwencją tego stanowiska było utworzenie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jako śledczego organu Sejmu, która to komisja rozpatrywała wstępne wnioski o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Art. 6 ustawy o Trybunale Stanu w brzmieniu z 26 marca 1982 r.<sup>8</sup> wyraźnie tę opcję karnistyczną eksponował, bowiem komisja mogła przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania akt i dokumentów oraz zlecić prokuratorowi

---

<sup>7</sup> Ustawa z 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. nr 11, poz. 84).

<sup>8</sup> Dz. U. nr 11, poz. 84.

generalnemu przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. A więc komisja nie tylko zachowywała się jak prokurator, ale ustawa wyraźnie wiązała działalność dochodzeniową komisji z prokuratorem.

Równocześnie regulamin Sejmu najpierw z 17 lipca 1986 r., następnie z 30 lipca 1992 r.<sup>9</sup> w rozdziale 4 zatytułowanym „Postępowanie w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej” w art. 70 ust. 2 stwierdzał: „Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien zawierać wszystkie dane wymagane przez przepisy kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a w wypadku wniosku o umorzenie postępowania – uzasadnienie faktyczne i prawne tego wniosku”.

Jeszcze raz więc poprzez akt oskarżenia związane Trybunał Stanu z prokuratą. Następnym aktem oskarżenia był również wybór dwóch oskarżycieli spośród posłów, z których przynajmniej jeden powinien był odpowiadać warunkom wymaganym do powołania na stanowisko sędziego (art. 7 ustawy o Trybunale Stanu).

Nowelizacja ustawy o Trybunale Stanu z 12 grudnia 1992 r.<sup>10</sup> miała dostosować przepisy ustawy do zmian ustrojowych.<sup>11</sup>

Aktualnie Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku w rozdziale VIII reguluje problematykę Trybunału Stanu. Podmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej uległ rozszerzeniu, ale dokonała tego nie nowelizacja, lecz wcześniejsze ustawy, niemniej nowelizowana ustawa wskazywała w art. 1 ust. 1 i 2, że Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności osób zajmujących stanowiska państwowe, określone w ustawie za naruszenie konstytucji i ustaw.

Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji:

- 1) Prezydent RP,
- 2) osoby wchodzące w skład Rady Ministrów,
- 3) Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- 4) Naczelnny Wódz,
- 5) kierownicy urzędów centralnych,
- 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem,

---

<sup>9</sup> M.P. nr 26, poz. 185, wielokrotnie nowelizowany.

<sup>10</sup> Dz. U. 1993, nr 5, poz. 22.

<sup>11</sup> M. Pietrak: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.

- 7) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 8) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych,

Art. 198 nowej Konstytucji w ust. 2 dodaje jeszcze, że odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą także posłowie i senatorowie, jeżeli naruszają zakres wynikający z art. 107 Konstytucji.

A więc i konstytucja, i w pkt. 2 ust. 2 ustawa o Trybunale Stanu potwierdzają rozwiązanie, że prokurator generalny, który łączy funkcje ministra sprawiedliwości, podlega również odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.<sup>12</sup>

Utrzymane zostały również wszystkie wcześniejsze związki Trybunału Stanu z prokuraturą potwierdzone w art. 9 ust. 1, 2 i 5 oraz w art. 11 i 18 ustawy o Trybunale Stanu z grudnia 1992 r.

Jak więc wynika z powyższych rozważań, kontakt prokuratury z Trybunałem Stanu jest niewielki. Ogranicza się on prawie wyłącznie do osoby prokuratora generalnego, który może być teraz pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej także jako członek rządu. Natomiast bardzo wiele cech wspólnych z prokuraturą posiada Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zwłaszcza jeśli chodzi o prowadzenie postępowania przygotowawczego i dowodowego. Jednakże praktyczna działalność Trybunału Stanu jest śladowa, dlatego też jej wpływ na pozycję i działalność prokuratury nie jest znaczny.

Oprócz Trybunału Stanu nowelą konstytucyjną z 26 III 1982 roku został utworzony także Trybunał Konstytucyjny. Jednak ustawa powołująca do życia tę instytucję jako kolejną gwarancję wzmocnienia praworządności została uchwalona dopiero 29 IV 1985 roku.<sup>13</sup> Pierwotnie Trybunał Konstytucyjny orzekał o zgodności z konstytucją aktów ustawodawczych oraz dekretów zatwierdzonych przez Sejm, a także o zgodności z konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych wydanych przez naczelne i centralne organy państwa.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. i znowelizowana ustawa o prokuraturze z 22 III 1990 r.

<sup>13</sup> Ustawa z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 22, poz. 98).

<sup>14</sup> Szerzej nt. TK zobacz: L. Garlicki: *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3; Z. Czeszejko-Sochacki: *Trybunał Konstytucyjny PRL*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 6; K. Działocha: *Trybunał Konstytucyjny „de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 2; K. Działocha: *Trybunał Konstytucyjny w systemie gwarancji konstytucyjności prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 10, 22, Wrocław 1990; F. Siemieński: *Pozycje ustrojowe i właściwości Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 1986, nr 4; E. Zwiierzchowski: *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

Poprzez powstanie Trybunału Konstytucyjnego działalność prokuratury poszerzyła się o współpracę z nowym organem.

Kiedy uchwalono ustawę o Trybunale Konstytucyjnym 29 IV 1985 r., wyraźnie powiązano ją z prokuraturą przez takie rozwiązania jak możliwość występowania przez prokuratora generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 19 ust. 1 ustawy).<sup>15</sup>

Ustawa o prokuraturze z 20 czerwca 1985 roku<sup>16</sup> w art. 6 ust. 1 potwierdzała ten fakt, dodając, że prokurator generalny uczestniczy również w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie i trybie ustalonym przez odrębną ustawę.

Natomiast art. 30 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustanowił również obecność prokuratora generalnego w zgromadzeniu ogólnym sędziów trybunału.

Jednocześnie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 23 ust. 1 wyraźnie wskazywała, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje wniosek lub pytanie prawne w obecności prokuratora generalnego, a w sprawach rozpatrywanych przez trybunał na rozprawach w pełnym składzie obowiązkowa była obecność prokuratora generalnego.

Nowelizacja ustawy o prokuraturze z 22 marca 1990 roku sankcjonowała ten stan rzeczy w art. 5 ust. 1 i 3, dodając jednocześnie art. 4, który brzmiał: „Prokurator Generalny może występować do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw”.

Ustawą z 15 maja 1993 roku nowelizującą ustawę o prokuraturze<sup>17</sup> zmieniono kompetencje prokuratora generalnego w tym względzie, pomijając art. 5 ust. 1, który przewidywał, że prokurator generalny mógł występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub innym aktem ustawodawczym i uczestniczył w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przed wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego prokurator generalny występował o zmianę lub uchylenie aktu do organu, który go wydał. Pominięty został również ust. 2 art. 5, zgodnie z którym prokurator

<sup>15</sup> Dz. U. nr 22, poz. 98, zmiana Dz. U. 1987, nr 21, poz. 123.

<sup>16</sup> Dz. U. nr 31, poz. 138.

<sup>17</sup> Dz. U. 1994, nr 19, poz. 70.

generalny rozpatrywał kierowane do niego wnioski przez obywateli, organy, instytucje oraz organizacje społeczne w sprawach wymienionych w ust. 1. Ale mimo braku tych przepisów w ustawie o prokuraturze, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 22 ust. 1 i 26 ust. 1 potwierdzała udział prokuratora generalnego w inicjowaniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i w postępowaniu, gdzie zwłaszcza w sprawach rozpoznawanych przez trybunał w pełnym składzie obowiązkowa była obecność prokuratora generalnego lub prokuratora prokuratury apelacyjnej, wyznaczonego przez prokuratora generalnego.

Natomiast uchwała Sejmu z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. nr 39, poz. 184) z późniejszymi zmianami, w art. 25 wyraźnie mówiła, iż trybunał zawiadamia prokuratora generalnego o wpłynięciu wniosku, pytania prawnego lub wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania z inicjatywy własnej.

Nieobecność prawidłowo zawiadomionego prokuratora generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymywała rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynikał obowiązek uczestnictwa prokuratora generalnego w rozprawie, a więc gdy był on wnioskodawcą. Niemniej brak tego przepisu w ustawie o prokuraturze budził wątpliwości, czy prokurator generalny może w ogóle inicjować i uczestniczyć w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jak pisze W. Grzeszczyk,<sup>18</sup> intencją projektodawcy przy zmianie ustawy o prokuraturze było pozbawienie prokuratora generalnego uprawnienia do występowania z wnioskami, o których wspomniałam wcześniej, na co wskazywało uzasadnienie projektu przedłożone Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów (21 II 1992), w którym podkreślono, że należy wyraźnie powiązać zadania prokuratury z zadaniami ministra sprawiedliwości jako członka rządu, a w konsekwencji uchylić przepis art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze.

Równocześnie Sejm zachował dotychczasowe uprawnienia prokuratora generalnego, wynikające z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie nastąpiło więc ograniczenie uprawnień prokuratora generalnego, które zgadzało się zresztą z art. 64 ust. 1 Konstytucji i art. 2 ustawy o prokuraturze, stanowiących, iż jednym z głównych zadań prokuratury było strzeżenie praworządności i że to zadanie realizowane było przez

---

<sup>18</sup> W. Grzeszczyk: *Znowelizowana ustawa o prokuraturze*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 2.

podejmowanie innych czynności określonych w ustawach, w tym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Jak z powyższego wynika, współpraca prokuratury i Trybunału Konstytucyjnego wzbogaciła tę pierwszą o nowe kierunki działalności, które w pewnym stopniu wpłynęły na jej ustrojowe i organizacyjne zmiany. Aktualnie mamy już drugą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.,<sup>19</sup> dostosowaną do nowej konstytucji.

Konstytucja z 1997 r. i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym rozszerzają zakres kompetencji trybunału, ale potwierdzają również nieco szersze związki Trybunału Konstytucyjnego z prokuraturą. Zgodnie z art. 188 Konstytucji i art. 2 ustawy trybunał orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej,
- 6) sporów kompetencyjnych, pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

We wszystkich tych sprawach z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić także prokurator generalny (art. 191 ust. 1, pkt 1 Konstytucji). Nowa ustawa potwierdza w całości dotychczasowe związki Trybunału Konstytucyjnego z prokuraturą.

Z art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, że prezes trybunału zwołuje co najmniej raz w roku zgromadzenie ogólne sędziów, na którym omawia się działalność trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa. W zgromadzeniu tym zgodnie z ust. 2 art. 13 może wziąć udział minister sprawiedliwości – prokurator generalny.

Prokuratura jest obowiązana udzielić trybunałowi pomocy na jego żądanie i przedstawić akta postępowania wiążące się z postępowaniem przed trybunałem (art. 21 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Prokurator generalny jest również uczestnikiem postępowania przed trybunałem. Rozprawy trybunału są jawne, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Możemy więc zawsze poznać stanowisko prokuratora generalnego w danej sprawie.

---

<sup>19</sup> Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 29 ust. 5 potwierdza udział prokuratora generalnego w sprawach rozpoznawanych przez trybunał w pełnym składzie. Natomiast w sprawach rozpoznawanych w innych składach uczestniczy prokurator prokuratury krajowej.

Novum stanowi art. 28 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Artykuł ten mówi, iż na rozprawie w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczą osobiście marszałek Sejmu, marszałek Senatu, pierwszy prezes Sądu Najwyższego oraz prokurator generalny.

Prokurator generalny jako uczestnik postępowania przed trybunałem zobowiązany jest do składania Trybunałowi Konstytucyjnemu wszelkich wyjaśnień dotyczących sprawy oraz do zgłaszania dowodów potrzebnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia. Może on również przeglądać akta sprawy oraz sporządzać i odczytywać odpisy lub wyciągi z tych akt (art. 34 ustawy).

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym szczegółowo omawia postępowanie trybunału we wszystkich sprawach należących do jego kompetencji i podkreśla w nich udział prokuratury. I tak art. 41 ustawy ust. 2 stanowi, że w postępowaniu o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych i aktów normatywnych z konstytucją obowiązkowy jest udział obok przedstawicieli Prezydenta RP, ministra spraw zagranicznych, także prokuratora generalnego.

Artykuły od 46 do 52 ustawy o TK regulują orzekanie przez trybunał w sprawach skargi konstytucyjnej. W postępowaniu w sprawie skargi uczestnikiem obok skarżącego organu, który wydał zakwestionowany akt normatywny, oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił swój udział w postępowaniu, jest także prokurator generalny. Natomiast w przypadku badania zgodności celów lub działalności partii politycznych z konstytucją, trybunał może zlecić prokuratorowi generalnemu w celu zebrania i utrwalenia dowodów przeprowadzenie dochodzenia w określonym zakresie. Do dochodzenia stosuje się odpowiednie przepisy kodeksu postępowania karnego. Trybunał wskazuje prokuratorowi generalnemu zakres postępowania i ten zakres jest dla niego wiążący.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. przewiduje, że trybunał rozpoznaje sprawy na rozprawach lub posiedzeniach. Obecność wnioskodawcy na rozprawie jest obowiązkowa, a więc gdyby wnioskodawcą był prokurator generalny, to w razie jego niestawiennictwa lub jego przedstawiciela, trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę (art. 60 ust. 2 o TK). Gdy prokurator generalny jest tylko uczest-

nikiem postępowania, jego nieobecność lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie (art. 60 ust. 4 ustawy).

Z przepisów nowej konstytucji i ustawy można wysnuć wniosek o znacznej roli prokuratury w działaniach Trybunału Konstytucyjnego, chociaż nie jest wyodrębniona w systemie organów państwowych. Niemniej wyraźnie widać, jakie są zadania prokuratury w nowej rzeczywistości ustrojowej w systemie trójpodziału władzy. Jej uprawnienia wynikają przede wszystkim z ustaw. Konstytucja jedynie śladowo sygnalizuje istnienie prokuratora generalnego w rozdziale VIII zatytułowanym *Sądy i trybunały* oraz wspomina w art. 103 ust. 2 o niepołączalności mandatu posła z funkcją prokuratora.

W 1987 roku pojawiła się instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich,<sup>20</sup> która w znacznym stopniu uszczupliła kompetencje prokuratury w zakresie ochrony praworządności. Podstawowym celem powołania RPO było utworzenie dodatkowych, a zarazem bardziej skutecznych form ochrony praw obywateli w działalności administracji oraz innych organów i instytucji państwowych i społecznych.

W czasie dyskusji związanej z powołaniem rzecznika wyrażano opinie, że gwarancje ochrony praw obywatelskich są w naszym kraju dostatecznie rozbudowane i wystarczające, wskazując na konstytucyjną rolę prokuratora generalnego, który także „zabezpieczał poszanowanie praw obywateli”.<sup>21</sup> W porównaniu jednak do innych form ochrony, specyfika instytucji rzecznika polega na tym, że jest to jedyny organ państwa powołany specjalnie i wyłącznie do czuwania nad przestrzeganiem praw obywatelskich.

W przypadku RPO w przepisach konstytucyjnych określony był wyłącznie zakres jego działania. RPO został zachowany (art. 208 § 1). Zgodnie z art. 208 Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w konstytucji, oraz w innych aktach normatywnych.

Konstytucja nie stanowi wprost o współpracy z prokuraturą, ale związek ten wynika chociażby z pierwszego artykułu. Ale w konstytucji znalazł się również art. 80, z którego wynika jasno prawo wystąpienia do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej, a więc i prokuraturę. Konstytucja

---

<sup>20</sup> Ustawa z 15 VII 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. 1991, nr 109 poz. 471.

<sup>21</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy o prokuraturze z 20 czerwca 1985, Dz. U. nr 31, poz. 138.

podkreśla więc prawo do wystąpienia o pomoc do RPO. Artykuł 9 ustawy o RPO przewiduje przy tym możliwość skierowania do rzecznika wniosku nie tylko przez osoby fizyczne, ale i organizacje oraz organy samorządu.

Przy czym ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich już na wstępie podkreśla związek tej instytucji z prokuraturą, kiedy mówi, że rzecznik w sprawach dotyczących ochrony praw i wolności obywateli bada, czy wskutek działania bądź zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, a więc i prokuratury, nie nastąpiło naruszenie praw, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Aby ten związek pokazać jak najprzejrzyściej, trzeba sięgnąć do tych przepisów ustawy o rzeczniku, które wskazują środki działania polskiego ombudsmana.

Rzecznik Praw Obywatelskich może podejmować swe czynności zarówno na wniosek obywateli, ich organizacji lub organów samorządu, jak też z własnej inicjatywy. W wyniku rozpatrzenia wniosku może sam podjąć sprawę i prowadzić ją samodzielnie, wykorzystując w tym celu wyłącznie własne biuro. Może także zwrócić się do odpowiednich organów kontroli i ochrony prawnej (w tym też prokuratury), aby one zbadały sprawę. Środki prawne przysługujące rzecznikowi w czasie badania sprawy można podzielić w zależności od tego, czy dotyczą spraw indywidualnych, czy też zmierzają do ochrony praw i wolności obywateli.

W zakresie środków należących do pierwszej grupy rzecznik może skierować wystąpienia do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie praw obywatelskich. Wystąpienie to nie ma charakteru władczego, może jednak formułować w nim wiążące adresata opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, a także żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec odpowiedzialnych urzędników.

Ponadto w zakresie spraw odnoszących się do ochrony indywidualnych praw i wolności obywatelskich rzecznik może:

a) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi,

b) żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwo ścigane z urzędu,

c) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, zaskarżyć decyzję do Sądu Administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach,

d) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,

e) wnieść rewizję nadzwyczajną od każdego prawomocnego orzeczenia na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

W zakresie spraw dotyczących praw i wolności ogółu obywateli rzecznik posiada prawo oddziaływania na sferę tworzenia prawa, sferę kontroli konstytucyjności prawa oraz sferę stosowania prawa.<sup>22</sup>

Tak więc środki te ze względu na rodzaj wystąpień rzecznika można podzielić na:

- 1) judycjalne,
- 2) parlamentarne,
- 3) kontrolno-administracyjne.<sup>23</sup>

W tej trzeciej grupie mieszczą się wystąpienia do wszelkich władz pozarządowych i rządowych administracyjnych, prokuratorskich i innych.

Środki kontrolno-administracyjne mogą, ale nie muszą spowodować podjęcie działania oczekiwanego przez rzecznika.

Jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy adresat jest obowiązany powiadomić rzecznika nie później niż w terminie 30 dni o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku.

W praktyce faktyczna siła oddziaływania rzecznika jest duża, ponieważ w rocznym sprawozdaniu przed Sejmem może on wytknąć na przykład prokuratorowi generalnemu bierność wobec swoich wystąpień, nie może natomiast na nim czy innym organie wymusić określonych zachowań korzystnych dla obywateli. Ma natomiast duże możliwości w kwestii diagnozy stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich, również przez prokuratorów, ponieważ ma dostęp do wszelkich informacji, nawet objętych tajemnicą państwową (art. 13 ustawy o RPO).

Prowadząc postępowanie, może żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez prokuraturę lub też zwrócić się o zbadanie sprawy albo jej części m.in. do prokuratury (art. 12 ust. 2 o RPO).

Analizując współpracę prokuratury z RPO, warto zastanowić się nad takim np. zagadnieniem, czy w świetle ustawy o RPO rzecznik ma prawo zapoznania się z aktami postępowań przygotowawczych z pominięciem regulacji zawartej w art. 143 § 3 k.p.k.<sup>24</sup> Wydaje się, że przepis ten w

---

<sup>22</sup> J. Sobczak [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin–Rzeszów 1993, s. 198.

<sup>23</sup> Zob. T. Zieliński: *Ombudsman – możliwości i granice działania*, Warszawa 1994.

<sup>24</sup> *Kodeks postępowania karnego*, wprowadzenie E. Skrętowicz, wyd. II, Wyd. Zakamycze s.c., Kraków 1996.

świecie art. 210 Konstytucji, z którego wynika, że rzecznik jest niezawisły w swej działalności i niezależny od innych organów państwowych, nie ma zastosowania do RPO, czyli że rzecznik może przeglądać akty sprawy w toku postępowania przygotowawczego i sporządzać z nich odpisy bez zezwolenia prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Nie wydaje się natomiast słuszne, by te uprawnienia rzecznika mogły być przenoszone na pracowników jego biura.

Natomiast po zbadaniu sprawy rzecznik może zgodnie z art. 14 ust. 4–6 ustawy żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, administracyjnych, w sprawach o wykroczenia, jak również brać udział w każdym toczącym się postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi.

Na szczególną uwagę zasługuje ten przepis ustawy o rzeczniku, który wydawałoby się mocno wiąże rzecznika z instytucją prokuratury, tj. żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego o przestępstwa ścigane z urzędu.

W praktyce z kompetencji tej urzędujący rzecznik nie korzysta, ponieważ traktuje swój urząd wyłącznie jako instytucję proobywatelską i nie zamierza wyręczać prokuratorów w zwalczaniu przestępczości.<sup>25</sup>

Rzecznik w swych kontaktach z prokuraturą zwraca uwagę na fakt, że niemal wszystkie zażalenia obywateli do organów prokuratorskich kończyły się postanowieniami umarzającymi postępowanie. Uważa więc, że konieczna jest tutaj sądowa kontrola, by sąd te prokuratorskie umorzenia zweryfikował. Dziś, jeśli zostanie umorzony postępowanie, strona pokrzywdzona nie ma, wyłączając odwołanie do prokuratora wyższej rangi, żadnej możliwości dochodzenia swych praw. Niepokoją też jego zdaniem skargi na areszty sięgające niekiedy dwóch i więcej lat – chociaż nie są to skargi masowe.<sup>26</sup>

Biorąc pod uwagę szeroki zakres kompetencji rzecznika, z jego nadmierną aktywnością w indywidualnych sprawach, należałoby zauważyć, że może to doprowadzić do zachwiania równowagi między interesami obywateli, których pilnuje ombudsman a interesem publicznym, nie mającym swego rzecznika, ponieważ funkcję obrony interesu państwowego spełnia prokurator generalny.

---

<sup>25</sup> T. Zieliński: *Ombudsman – możliwości i granice działania*, Warszawa 1995, s. 24.

<sup>26</sup> *Trzeci krok kadencji*, „Rzeczpospolita” z 13 II 1995; zob. także: *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich przed Sejmem RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10, s. 3–11.

Istnieje więc również nieformalny związek Rzecznika Praw Obywatelskich z prokuraturą, wynikający z praktyki jego działania.

Rzecznik zwracał też uwagę, by nie wciągać instytucji prokuratury w wir polityki. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował fakt, że prokurator generalny będący ministrem sprawiedliwości jest jednocześnie członkiem rządu, co już upolitycznia tę instytucję. Każdorazowo, kiedy zmienia się rząd, zmienia się również prokurator generalny. Tymczasem powinien on podlegać wyłącznie prawu i stać z dala od polityki.<sup>27</sup>

Może wówczas – zdaniem rzecznika – łatwiej byłoby rozliczyć prokuratora nie związanego z aktualną ekipą polityczną.<sup>28</sup>

Jak więc widać Rzecznik Praw Obywatelskich dosyć głęboko wkroczył w zakres kompetencji prokuratury. Jednak nie można tego odczytywać jako zastąpienie działalności prokuratury ww. zakresie przez rzecznika, a raczej jako jej uzupełnienie. Mimo to instytucja RPO wywarła największy wpływ na działalność i pozycję prokuratury. Można więc wyrazić pogląd, że znaczny wpływ na przyszłą rolę i pozycję prokuratury jako organu państwowego, oprócz oczywiście ogólnego kierunku przemian polskiego systemu organów państwowych, miało szczególne oddziaływanie takich organów jak Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny, a przede wszystkim Rzecznik Praw Obywatelskich.

#### SUMMARY

In the 1950's when the Constitution of People's Poland was passed the binding opinion was that the institutional guarantees of the rule of law should embrace judiciary and separately the Public Prosecutor's Office. It was not deemed necessary to seek other institutions of the protection of the rule of law. In the 1980's new institutions were established: the Constitutional Tribunal, the Tribunal of State and the Commissioner for Civil Rights (the Ombudsman). This paper therefore discusses the relationship between the Public Prosecutor's Office and these agencies. It analyzes the provisions that regulate cooperation of these independent agencies with the Public Prosecutor's Office.

The chief function of both the Public Prosecutor's Office, the two Tribunals and the Ombudsman is to protect the rule of law. The author shows what the relations between the Public Prosecutor's Office and the new agencies of legal protection were like at the stage of their formation, and what effect these agencies had on the later position in the system and activities of the Public Prosecutor's Office.

---

<sup>27</sup> T. Zieliński: *Prokurator pod Sejm*, „Prawo i Życie” z 2 grudnia 1995, s. 32.

<sup>28</sup> *Czy musimy się bać*, „Rzeczpospolita” z 13 marca 1995.

The author goes on to discuss in detail the relations of the Public Prosecutor's Office with the Constitutional Tribunal, the Tribunal of State and the Ombudsman basing on the provisions of the Constitution and the Act on the Commissioner for Civil Rights of 15 July 1987, the Constitutional Tribunal Act of 31 August 1997 and the Tribunal of State Act of 26 March 1982. It should be also noted that in view of the deconstitutionalizing of the institution of the Public Prosecutor's Office its statutory powers are valid.

The Constitutional Tribunal Act thus confirms the participation of the Public Prosecutor General in the cases examined by the Tribunal. As regards the Ombudsman the Constitution does not directly speak about cooperation with the Public Prosecutor's Office but this connection can be inferred from Art. 1 of the Act from which follows the right to petition the Ombudsman for assistance in protecting the rights and freedoms violated by public power agencies, including the public prosecutor's office. There is also a relationship between the Public Prosecutor's Office and the Tribunal of State although it is far narrower than with the other two institutions and it is limited to the Public Prosecutor General.