PROKURATURA I PRAWO



6 Prokuratura Krajowa
CZERWIEC 2026 wydanie online

PROKURATURA I PRAWO



NUMER 6

PROKURATURA KRAJOWA

czerwiec 2026

RADA PROGRAMOWA

Przewodniczący: Dariusz KORNELUK

Członkowie: Janina BŁACHUT, Katarzyna DUDKA, Lech GARDOCKI, Elżbieta HRYNIEWICZ-LACH, Wojciech JASIŃSKI, Krisztina KARSAI, Piotr KŁADOCZNY, Grzegorz KUCA, Daniele NEGRI, Celina NOWAK, Christoph-Eric MECKE, Hanna PALUSZKIEWICZ, Marek SAFJAN, Bogusław SYGIT, Dobrosława SZUMIŁO-KULCZYCKA, Tadeusz TOMASZEWSKI, Włodzimierz WRÓBEL, Mirosław WYRZYKOWSKI, Jarosław ZAGRODNIK

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Przewodnicząca: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Członkowie: Jerzy DUŻY, Anna JASKUŁA, Krzysztof KARSZNICKI, Bogusław MICHALSKI, Michał MISTYGACZ, Alfred STASZAK

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Zastępcy Redaktora Naczelnego: Krzysztof KARSZNICKI, Anna JASKUŁA

Sekretarz Redakcji: Marta CIEŚLIK

Redakcja merytoryczna: Katarzyna KOŁODZIEJ

Redakcja i korekta językowa: wizjonerzytekstu.pl Halina SADULAK

Okładka: Grzegorz KUCA

Skład i druk:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia Sandomierz sp. z o.o.
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 6A
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl, www.wds.pl

WYDAWCA:

PROKURATURA KRAJOWA
02-676 Warszawa, ul. Postępu 3
Tel. 22 12 51 666
e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

nakład 200 egz.

ISSN 1233-2577
Wersja online: ISSN 2957-1065

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści
Table of contents

Wykaz skrótów 5

Artykuły/Articles

Stanisław Grzegórzko
Czy prokuratura w Polsce powinna stać się organem konstytucyjnym? 10

Should the Public Prosecution Service in Poland Become a Constitutional Body? 30

Daniel Knaga
Czas pracy prokuratora a standardy unijne. Analiza znaczenia wyroku TSUE z 30.10.2025r. w sprawie C-373/24 dla polskiego porządku prawnego 31

Prosecutors' Working Time and EU Standards: An Analysis of the Significance of the CJEU Judgment of 30 October 2025 in Case C-373/24 for the Polish Legal Order 55

Andrzej Nieć
Prokurator jako pracownik, prokuratura jako pracodawca 57

The Prosecutor as an Employee, the Prosecutor's Office as an Employer 102

Aleksandra Surma-Buczek
Prokurator jako podmiot legitymowany do zaskarżania uchwał w spółkach prawa handlowego 104

Prosecutor's Locus Standi to Challenge Resolutions in Commercial Law Companies 122

Z kart historii/From the history pages

Robert Kmieciak
Historyczna perspektywa ewolucji ustroju polskiej prokuratury 124

A Historical Perspective on the Evolution of the Polish Prosecution Service 174

Glosy/Gloss

Kornelia Grabowska-Biernat
Glosa do wyroku ETPCz z 11.05.2023 r. w sprawie Lalik przeciwko Polsce, skarga nr 47834/19 176

Commentary on the Judgment of the European Court of Human Rights of 11 May 2023 in the Case of Lalik v. Poland, no. 47834/19 189

Informacje dla Autorek i Autorów 190

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

EKPCz	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.)
k.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z 14.061960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 468 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 490 ze zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.s.h.	ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.)
k.w.	ustawa z 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 734 ze zm.)
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167)
pr. o prok.	ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 390 ze zm.)

reg.prok. rozporządzenie MS z 7.04.2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 753)

upsip ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratur (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1332)

u.s.p. ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.)

2. Organy i instytucje

ETPCz Europejski Trybunał Praw Człowieka

IPN Instytut Pamięci Narodowej

KNF Komisja Nadzoru Finansowego

KRS Krajowa Rada Sądownictwa

KSSiP Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

KUL Katolicki Uniwersytet Lubelski

MS Minister Sprawiedliwości

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

ORA Okręgowa Rada Adwokacka

PAN Polska Akademia Nauk

PO Prokuratura Okręgowa

PR Prokuratura Rejonowa

PG Prokurator Generalny

PK Prokurator Krajowy

PRL Polska Rzeczpospolita Ludowa

PWN Państwowe Wydawnictwo Naukowe

PZPR Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

RPO Rzecznik Praw Obywatelskich

SA Sąd Apelacyjny

SN Sąd Najwyższy

SO Sąd Okręgowy

SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UAM	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
UE	Unia Europejska
UJ	Uniwersytet Jagielloński
UMCS	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
UW	Uniwersytet Warszawski
WPiA	Wydział Prawa i Administracji
WSA	Wojewódzki Sąd Apelacyjny

3. Publikatory i czasopisma

BSN	Biuletyn Sadu Najwyższego
CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Legalis/el.	System Aktów Prawnych Legalis wersja elektroniczna
Lex/el.	System Aktów Prawnych Lex wersja elektroniczna
M.P.	Monitor Polski
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PS	Przegląd Sądowy
RPEiS	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy

4. Inne skróty

ang.	angielski
art.	artykuł
b.r.w.	brak roku wydania
cz.	część
dot.	dotyczy
dr	doktor
ENA	Europejski Nakaz Aresztowania
fot.	fotografia
gr.	grecki
hab.	habilitowany
im.	imienia
in.	inni
insp.	inspektor
itd.	i tak dalej
itp.	i tym podobne
j.w.	jak wyżej
lit.	litera
m.in.	między innymi
mł.	młodszy
nast.	następny/a/e
nb	numer brzegowy
niepubl.	niepublikowany/a/e
np.	na przykład
nr	numer
ok.	około
pkt	punkt
post.	postanowienie
podinsp.	podinspektor
poz.	pozycja
ppkt.	podpunkt
prof.	profesor

prok.	prokurator
r.	rok
red.	redakcja
rozdz.	rozdział
rys.	rysunek
ryc.	rycina
RP	Rzeczpospolita Polska
s.	strona/y
sygn.	sygnatura
spółka z o.o.	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
ś.p.	świętej pamięci
t.	tom
tekst jedn.	tekst jednolity
tj.	to jest
tzw.	tak zwany/a/e
tys.	tysiąc/e
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
UV	ultrafiolet
wkł.	wkładka
wsp.	współpracownicy
wyr.	wyrok
w zb.	w zbiegu
w zw.	w związku
Zb.Orz.	zbiór orzeczeń
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zł	złoty
zob.	zobacz

ARTYKUŁY

Stanisław Grzegórzko[1]

Czy prokuratura w Polsce powinna stać się organem konstytucyjnym?

Streszczenie: W artykule poddano analizie problem konstytucjonalizacji prokuratury w Polsce, omawiając jej aktualny status prawny, doświadczenia porównawcze (Czechy, Włochy, Niemcy) oraz argumenty „za" i „przeciw" podniesieniu tej instytucji do rangi organu konstytucyjnego, uwzględniając współczesną pozycję prokuratury i jej zadania ustawowe.

Brak wyraźnego umocowania konstytucyjnego sprawia, że prokuratura pozostaje podatna na wpływy polityczne, zwłaszcza w sytuacji, gdy funkcję PG pełni MS. Konstytucjonalizacja mogłaby wzmocnić niezależność prokuratorów, stabilizować ich status ustrojowy i zwiększyć autorytet tej instytucji wobec innych organów państwa. Z drugiej strony może prowadzić do sztywności systemu, ograniczenia elastyczności ustawowej, ryzyka polityzacji debaty oraz nadmiernej autonomii prokuratury. W artykule rekomenduję wzmocnienie ustawowych gwarancji niezależności prokuratorów, w tym rozdzielenie funkcji MS i PG oraz precyzyjne określenie granic ingerencji służbowej, jako praktyczne rozwiązanie zapewniające równowagę między niezależnością a elastycznością systemu.

Słowa kluczowe: prokuratura, konstytucjonalizacja, niezależność prokuratorów, gwarancje ustawowe, organ konstytucyjny

---

[1] Doktor nauk prawnych, Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-9443-5157.

Wstęp

Pytanie, czy prokuratura w Polsce powinna stać się organem konstytucyjnym, stanowi jedną z kluczowych kwestii współczesnej debaty ustrojowej w naszym kraju. Status prokuratury od lat budzi liczne kontrowersje zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w praktyce politycznej. Choć ustawa zasadnicza nie pomija całkowicie istnienia prokuratury, żaden z jej przepisów nie określa jej pozycji ustrojowej[2]. Brak ujęcia tego organu w Konstytucji RP powoduje, że jego ustrój, kompetencje oraz relacje z władzą wykonawczą zależą w dużej mierze od woli ustawodawcy. W efekcie prokuratura, będąca jednym z podstawowych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę praworządności i ściganie przestępstw[3], pozostaje podatna na zmiany ustrojowe dokonywane w zwykłym trybie ustawodawczym, co sprzyja jej uzależnieniu od bieżącej większości parlamentarnej.

Problem konstytucjonalizacji prokuratury nie sprowadza się jednak wyłącznie do zagadnienia stabilności regulacyjnej. Dotyczy on przede wszystkim określenia miejsca tego organu w strukturze władzy publicznej oraz jego relacji do klasycznego modelu trójpodziału władzy. W doktrynie nie wykształciło się jednolite stanowisko co do kwalifikacji prokuratury jako elementu władzy wykonawczej, sądowniczej bądź jako odrębnej kategorii organów ochrony prawnej, sytuowanych poza klasycznym trójpodziałem.

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prokuratura w Polsce powinna zostać podniesiona do rangi

---

[2] M. Mistygacz, *Ustrój Prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność,* Warszawa 2013, s. 293.

[3] J. Szymanek, *Europejskie standardy niezależności prokuratury,* Warszawa 2025, s. 21; A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny jako rzecznik praworządności w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym – propozycja zmian legislacyjnych,* Prok. i Pr. 2025, nr 10, s. 112; R. Grabowski (red.), *Podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli,* Toruń 2024, s. 317; A. Gadja, *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury* [w:] M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Minister Sprawiedliwości a prokuratura w poszukiwaniu optymalnego modelu relacji,* Kraków 2021, s. 44; L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem i polityką,* Studia z Polityki Publicznej 2015, nr 2, s. 95; L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918-1914*, Warszawa 2015, s. 204; M. Mistygacz, *Ustrój*…, s. 144; D. Drajewicz, *Reforma ustrojowa prokuratury a zasada sprawności postępowania,* Prokurator 2011, nr 2, s. 41-42.

organu konstytucyjnego. Odpowiedź na to pytanie wymaga uprzedniego określenia zakresu ustawowych zadań prokuratury oraz oceny ich znaczenia dla realizacji konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Analiza ta wymaga z jednej strony zbadania argumentów przemawiających za konstytucjonalizacją – takich jak zapewnienie stabilności ustrojowej, zagwarantowanie niezależności od władzy wykonawczej czy wzmocnienie roli prokuratury w ochronie praw obywatelskich. Z drugiej strony konieczne jest przedstawienie racji przeciwko temu rozwiązaniu, w szczególności wskazujących na ryzyko nadmiernego upolitycznienia, utraty elastyczności systemu prawnego oraz potencjalnego naruszenia zasady separacji władzy.

Metodologia badawcza artykułu obejmuje analizę dogmatyczną przepisów prawa krajowego, w tym Konstytucji RP, regulujących ustrój i zadania prokuratury. Uzupełniająco zastosowano metodę analizy systemowej, pozwalającą na ocenę miejsca prokuratury w strukturze organów władzy publicznej, a także elementy metody porównawczej w odniesieniu do wybranych modeli europejskich. Tak zakreślona perspektywa badawcza umożliwia ocenę konstytucjonalizacji nie tylko jako zabiegu formalnego, lecz jako rozstrzygnięcia o charakterze ustrojowym.

Status prawny prokuratury w Polsce

Obecna pozycja ustrojowa prokuratury jest rezultatem ewolucji modelu tej instytucji w Polsce, w szczególności przemian zapoczątkowanych po 1989 r.[4] W okresie poprzedzającym transformację ustrojową prokuratura funkcjonowała w odmiennych realiach systemowych, co wpływało na sposób rozumienia jej zadań oraz relacje z innymi organami państwa. Reformy przeprowadzone po 1990 r. stopniowo redefiniowały zakres kompetencji prokuratury oraz jej miejsce w strukturze władzy publicznej, co stanowi istotne tło dla współczesnej dyskusji nad ewentualnym ujęciem konstytucyjnym tej instytucji.

Ustawą z 22.03.1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie oraz ustawy

[4] Szersza analiza ewolucji prokuratury w Polsce przed 1990 r. nie została podjęta z uwagi na ograniczenia objętościowe oraz przyjęty zakres przedmiotowy niniejszego opracowania, niemającego charakteru historycznego.

o SN[5] połączono funkcje MS i PG. Następnie ustawą z 15.05.1993 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o SN, o TK, o KRS i o powołaniu sędziów apelacyjnych[6] dostosowano struktury prokuratury do struktury sądów[7].

Istotna zmiana nastąpiła na mocy ustawy z 9.10.2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw[8], która w zamyśle reformatorów miała dać większą autonomię prokuraturze poprzez wyodrębnienie urzędu PG niezależnego od funkcji MS. Ten stan prawny nie trwał długo, albowiem pr. o prok. ponownie połączyło w ramach jednego urzędu urząd PG z funkcją MS, przyznając PG szerokie kompetencje kierownicze i nadzorcze nad wszystkimi prokuratorami. Fakt ten spotkał się z krytyką[9], a Komisja Wenecka zaleciła rozdzielenie tych funkcji[10].

Prokuratura w polskim porządku prawnym zajmuje pozycję odrębną i ambiwalentną. Określenie jej pozycji w strukturze organów państwowych jest trudne z tego powodu, że z jednej strony jest podporządkowana rządowi poprzez to, że PG jest MS, a z drugiej strony prokuratorzy przy wykonywaniu swych zadań są niezależni[11].

W literaturze prokuratura jest traktowana jako organ *sui generis* niezależny, nieredukowalny do żadnej z trzech władz[12]. Nie wydaje się zasadne obecnie umiejscowienie prokuratury w sferze władzy wykonawczej, mimo że PG wywodzi się z władzy wykonawczej i w jakiejś

---

5 Dz.U. nr 20, poz. 121.

6 Dz.U. nr 47, poz. 213.

7 M. Mistygacz, *Modernizacja prokuratury jako warunek poprawy jakości przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w Polsce* [w:] M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce,* Warszawa 2020, s. 85.

8 Dz.U. nr 178, poz. 1375.

9 A. Wójcik, *Polska w sprawozdaniach na temat praworządności w latach 2020-2025,* Warszawa2025*,* s. 37; Needs Assessment Report, *Strengthening Functional Independence of Prosecutors in Eastern European ParticipatingStates,* s. 11 i nast., https://odihr.osce.org/odihr/447859?utm_source =chatgpt.com (dostęp: 20.11.2025 r.).

10 Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy o prokuraturze w Polsce w brzmieniu zmienionym, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas jej 113. Sesji Plenarnej (Wenecja, 8-9.12.2017 r.) (CDL-AD(2017)028), pkt 112.

11 R.A. Stefański, *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych,* Warszawa 2017, s. 25.

12 M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury* [w:] M. Mistygacz (red.), *Prokuratura w Polsce w XXI wieku, Wyzwania ustrojowe i procesowe,* Warszawa 2019, s. 15.

części realizuje też jej zadania[13], a także że PG, pełniący jednocześnie funkcję MS, jest członkiem Rady Ministrów i odpowiada przed Sejmem RP[14] w trybie przewidzianym dla członków rządu. Jednak z samego faktu podporządkowania prokuratury rządowi nie można wyprowadzić wniosku, że prokuratura jest organem władzy wykonawczej[15].

Podporządkowanie prokuratury rządowi jest poddawane słusznej krytyce[16]. Podkreśla się bowiem, że łączenie funkcji PG i MS prowadzi do pozbawienia prokuratury niezależności od wpływów politycznych[17]. Jest to zjawisko niebezpieczne, głównie z tego powodu, że działania prokuratury również wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich[18], co uzasadnia uniezależnienie jej od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych.

Aktualnie prokuraturę zaliczyć należy do organów ochrony prawnej[19], a nie do władzy wykonawczej. Mimo że prokuratura nie jest ani rządem, ani sądem, to jednak ściślej powiązana jest z sądami, ze względu na przedmiot jej działania. Znajduje ona miejsce między władzą wykonawczą a sądowniczą[20]. Podobnie jak w Czechach, gdzie prokuratura jest traktowana jako organ *sui generis* łączący cechy władzy wykonawczej i sądowniczej, swoisty „przejściowy" organ władzy sądowniczej[21].

---

[13] J. Szymanek, *Europejskie*…, s. 6.

[14] J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw,* Prokurator 2009, nr 3-4, s. 19-20.

[15] R.A. Stefański, *Metodyka*…, s. 28.

[16] J. Szymanek, *Europejskie*…, s. 5; K. Olejnik, *Niezależność prokuratury a wiarygodność postępowania karnego – wybrane zagadnienia* [w:] C. Kulesza (red.), *System wymiaru sprawiedliwości a media,* Białystok 2009, s. 11-17; W. Sobiech, *Niezależność prokuratorska (rozwiązania, praktyka),* Prokurator 2008, nr 2, s. 18-24; K. Parulski, *O legislacyjnych meandrach,* Prokurator 2007, nr 2, s. 18-24.

[17] R. Kmiecik, *Prokuratura w Konstytucji RP,* Gazeta Sądowa 1998, nr 12, s. 9.

[18] A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja,* Prok. i Pr. 2009, nr 1, s. 111-128.

[19] R.A. Stefański*, Metodyka…,* s. 28; M. Magdziak, *Zmiany w Prokuraturze: zamiast usprawnienia działania, pogorszenie sytuacji uczestników postępowania*, Forum Obywatelskiego Rozwoju 2016, nr 7, s. 7; T. Stępień, *Usytuowanie prokuratury i rola prokuratora w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011, s. 39-42; wyr. TK z 6.03.2007 r., SK 54/06, Dz.U. nr 47, poz. 317. Zob. także, I. Raczkowska, *Stan spoczynku sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2003, s. 19.

[20] J. Szymanek, *Europejskie*…, s. 7; R.A. Stefański, *Metodyka*…, s. 28.

[21] J. Zezulowá, *Status, Organization, Role and Function of the Public Prosecutor's Office (Public Prosecutors) in the Czech Republic* [w:] M. Yordanova, D. Markov (red.),

Jej funkcje procesowe i zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz ochrony praworządności są uregulowane ustawowo, natomiast – w odróżnieniu od sądów i TK – prokuratura nie została wymieniona w rozdziale VIII Konstytucji RP dotyczącym sądów i trybunałów. Brak jest jej wyraźnego i pełnego umocowania konstytucyjnego.

Konstytucja RP nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego prokuraturze ani nie definiuje jej rangi jako organu konstytucyjnego[22]. Jedynie w art. 191 Konstytucji RP został wymieniony PG jako podmiot uprawniony do występowania do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktów prawnych z Konstytucją RP. Brak ten oceniano negatywnie[23]. Zamiast tego prawodawca zdecydował się pozostawić regulację tego organu w gestii ustawodawcy zwykłego. Nieujęcie prokuratury w Konstytucji RP powoduje, że nie jest ona organem konstytucyjnym *sensu stricto*. Posiada jedynie status organu państwowego określonego w ustawie zwykłej. Kwestie dotyczące organizacji, kompetencji i statusu prokuratury uregulowane są w aktach niższego rzędu — przede wszystkim w pr. o prok.

Aktualne brzmienie pr. o prok. określa organizację i kompetencje prokuratury oraz zakres uprawnień PG. Zgodnie z art. 13 pr. o prok. PG kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem PK oraz pozostałych zastępców PG, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Jednocześnie urząd PG sprawuje MS (art. 1 § 2 pr. o prok.). Ponadto ustawa przewiduje mechanizmy służbowe (np.

Judicial Reform: The Prosecution Office and Investigation Authorities in the Context of EU Membership, Sofia 2005, s. 46.

[22] P. Żuradzki, *Zaskarżalność przez prokuratora miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zagadnienia wybrane,* Prok. i Pr. 2019, nr 6, s. 118; R.A. Stefański, *Metodyka*…, s. 25; J. Bodio, *Rozdzielenie*…, s. 11; R.A. Stefański, *Sądy i inne organy postępowania karnego* [w:] Z. Kwiatkowski (red.), *System prawa karnego procesowego,* Warszawa 2015, s. 797.

[23] M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego,* CzPKiNP 2017, nr 2, s. 113; R.A. Stefański, *Sądy*…, s. 797; Z. Brodzisz, *Ustrój polskiej prokuratury a zasada niezależności prokuratorskiej,* Prokurator 2011, nr 2, s. 24; R. Tłuczkiewicz, *Rola Prokuratora generalnego w strukturze wymiaru sprawiedliwości i jego nowe uprawnienia,* Prokurator 2011, nr 2, s. 14; A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury,* Prok. i Pr. 2009, nr 9, s. 114-116; B. Kurzępa, *O nowy kształt prokuratury,* Prokurator 2000, nr 1, s. 52; W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa o prokuraturze,* PiP 1994, nr 2, s. 55.

nadzór służbowy i możliwość zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora przez przełożonych), a także szczegółowe procedury dotyczące formy poleceń dotyczących czynności procesowych (np. wymóg formy pisemnej i odnotowania polecenia w aktach).

Zadania prokuratury jako determinanty jej pozycji ustrojowej

Zakres zadań prokuratury jest kluczowym wskaźnikiem jej pozycji w systemie ustrojowym i pozwala ocenić, czy konstytucjonalizacja jej statusu jest uzasadniona. Zgodnie z art. 2 pr. o prok. prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności.

Prokuratura odpowiada za ściganie przestępstw. W praktyce polega to na wszczynaniu i prowadzeniu (albo nadzorowaniu) postępowania przygotowawczego, gromadzeniu i ocenie dowodów, wydawaniu decyzji procesowych, a także wnoszeniu aktu oskarżenia do sądu i popieraniu go w toku procesu, uczestniczeniu w postępowaniu wykonawczym[24].

Prokurator może także stosować środki zapobiegawcze albo wnioskować o ich zastosowanie przez sąd (tymczasowe aresztowanie) oraz podejmować działania służące prawidłowemu przebiegowi postępowania karnego.

Strzeżenie praworządności, oprócz zadań związanych z postępowaniem karnym, obejmuje również udział prokuratora w postępowaniach cywilnych[25], rodzinnych[26], z zakresu prawa pracy, admini-

[24] J. Kitliński, *Współpraca Służby Więziennej i prokuratury w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego,* Prok. i Pr. 2022, nr specjalny *Prokuratura w służbie społeczeństwu,* s. 119 i nast.; S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz,* Warszawa 2003, s. 405; P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu,* Warszawa 2016, s. 182; M. Mistygacz, *Role procesowe prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego – zagadnienia wybrane* [w:] T. Gardocka (red.), *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty,* Warszawa 2014, s. 95.

[25] Art. 7 k.p.c. Zob. także, R. Adamus, *Wniosek prokuratora o uchylenie lub zmianę prawomocnego stwierdzenia nabycia spadku,* Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr 2, s. 155 i nast.

[26] P. Feliga, *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Postępowanie odrębne w szczególnych kategoriach spraw* [w:] S. Cieślak (red.), *System prawa procesowego cywilnego,* t. 2, cz. 3, Warszawa 2023, s. 335 i nast.

stracyjnych[27] oraz upadłościowych[28], a także inicjowanie i wnoszenie nadzwyczajnych środków zaskarżenia[29] w celu ochrony praworządności i interesu publicznego. Przykładowo prokurator może zaskarżać przepisy prawa miejscowego z powodu niezgodności z przepisami wyższego rzędu, w tym z powodu naruszenia zasad równości i zakazu dyskryminacji[30]. Działania te mają na celu zapobieganie nadużyciom i realizację zasady państwa prawa.

Aby prokuratura mogła skutecznie pełnić funkcję strażnika praworządności, konieczne jest jej ustrojowe i konstytucyjne umocowanie, zapewniające niezależność od bieżącej władzy wykonawczej i politycznej oraz gwarantujące niezależność prokuratorów[31] przy wykonywaniu czynności procesowych. W doktrynie przyjmuje się, że dla prokuratury strzeżenie praworządności jest zadaniem nie tyle podstawowym, ile w istocie rzeczy fundamentalnym i jedynym[32]. Wszystkie czynności i funkcje, do których powołana jest prokuratura, stanowią *de facto* formy realizacji tego zadania, albowiem wszystkie one zmierzają do utrwalenia i pogłębienia praworządności[33].

Tak określony zakres zadań prokuratury – zarówno w ściganiu przestępstw, jak i w strzeżeniu praworządności – pokazuje, że jej funkcje wykraczają poza tradycyjną rolę organu wykonawczego. Ambiwa-

---

[27] Dział IV k.p.a. Zob. także, M. Sędziński, *Pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym – analiza prawna,* Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr 1, s. 97 i nast.

[28] M. Tuszakowski, Ł. Witkowski, *Legitymacja prokuratora do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości i jej ewentualne implikacje,* Doradca Restrukturyzacyjny 2017, nr 3, s. 74 i nast.; M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego,* Warszawa 2019, s. 322-331.

[29] Art. 89 § 2 ustawy o SN, art. 521 § 1 k.p.k.

[30] P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2023, s. 51; K. Wasilewski, *Prokurator jako podmiot kształtujący sferę wewnętrzną administracji publicznej,* Prok. i Pr. 2025, nr 7, s. 142 i nast.

[31] Niezależność prokuratora nie jest tym samym co niezawisłość sędziego i w pewnych aspektach jest ograniczona. Szerzej zob. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy…,* passim; W. Kawalec, A. Cader-Krupa, *Wybrane problemy regulacji statusu prokuratora w Polsce – głos w dyskusji dotyczącej reformy prokuratury,* Prok. i Pr. 2025, nr 4, s. 41 i nast.

[32] M. Sędziński, *Pozycja*…, s. 99; P. Turek, *Prawo*…, s. 51; P. Żuradzki,*Zaskarżalność*…, s. 118.

[33] A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze.* Warszawa 2021, Lex/el., komentarz do art. 2, nb 8.

lentny charakter prokuratury, wynikający z łączenia kompetencji procesowych z nadzorem legalności działań organów państwa, stanowi kluczowy punkt odniesienia przy rozważaniach nad konstytucjonalizacją tej instytucji.

W kolejnych częściach artykułu zostaną przeanalizowane modele zagraniczne oraz argumenty „za" i „przeciw" podniesieniu prokuratury do rangi organu konstytucyjnego, w świetle przedstawionego zakresu jej zadań i konsekwencji ustrojowych.

Analiza porównawcza trzech modeli: Czechy – Włochy – Niemcy

Porównanie modeli czeskiego, włoskiego i niemieckiego dobrze pokazuje, że to nie tylko poziom konstytucyjnego umocowania, ale także praktyczna architektura gwarancji wpływa na realną niezależność prokuratury.

W Czechach prokuratura jest instytucją ustawową, zhierarchizowaną i silnie osadzoną w strukturze państwa. Jest organem *sui generis* wykonującym zadania określone wyłącznie przez prawo[34]. Skutkiem tego modelu jest relatywnie duża przewidywalność organizacyjna, ale jednocześnie większa podatność na zmiany ustawowe, ponieważ brak konstytucyjnych barier pozwala politykom łatwiej modyfikować strukturę i kompetencje prokuratury. Raporty porównawcze (np. Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) wskazują, że w modelach czysto ustawowych ryzyko niestabilności instytucjonalnej rośnie, jeśli wybieralna większość uzyskuje narzędzia wpływu na kształt hierarchii lub obsadę stanowisk. Skutkiem tego jest umiarkowana, „proceduralna" niezależność, przy której wiele zależy od kultury organizacyjnej – a nie od twardych gwarancji ustrojowych.

Z kolei Włochy stanowią w Europie model skrajnie odmienny – *magistracki*. Prokuratorzy są częścią magistratury, konstytucyjnie chronionej, podobnie jak sędziowie. Mają pełną niezależność operacyjną w prowadzeniu spraw[35]. Efektem jest wyjątkowo silna niezależ-

[34] Rada Europy, *Report on the Independence and Impartiality of the Prosecution Services in the Council of Europe Member States,* Strasbourg 2020, s. 17, https://rm.coe.int/ccpe-report-2019-en/16809e0d3a (dostęp: 27.11.2025 r.).

[35] OECD, *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and*

ność personalna i funkcjonalna, wzmacniana mechanizmami samorządu w ramach *Consiglio Superiore della Magistratura*. Międzynarodowe analizy wskazują, że taki model zapewnia najwyższy poziom odporności na presję polityczną i dużą stabilność instytucjonalną, w tym przy wrażliwych śledztwach dotyczących korupcji czy przestępczości zorganizowanej. Jednocześnie włoska magistratura jest często krytykowana za ryzyko korporacjonizmu i powolność procedur dyscyplinarnych, co może ograniczać zewnętrzną kontrolę i zmniejszać elastyczność decyzyjną – a więc wpływać na efektywność.

Niemcy zajmują z kolei pozycję pośrednią między modelem czeskim a włoskim. Z jednej strony prokuratura niemiecka jest częścią władzy wykonawczej i formalnie podlega MS na poziomie landów, co teoretycznie osłabia jej autonomię. Z drugiej praktyka administracyjna, profesjonalizacja kadr i tradycja „apolitycznego urzędnika" tworzą stabilne środowisko działania. Międzynarodowe raporty i opinie podkreślają, że niemiecki system, choć ustawowy, działa efektywnie dzięki silnym mechanizmom kultury prawnej, jasnym procedurom i minimalizacji interwencji politycznej w konkretne sprawy[36]. Skutkiem tego jest model, który formalnie zapewnia mniejszą niezależność niż włoski, lecz w praktyce oferuje wysoki poziom efektywności ścigania oraz stabilność organizacyjną, o ile utrzymana jest kultura powstrzymywania się polityków od ingerencji w decyzje prokuratorskie.

W niektórych państwach europejskich prokuratura została *expressis verbis* uregulowana na poziomie konstytucyjnym. Przykładowo we Włoszech umieszczenie prokuratury w Konstytucji pozwoliło na trwałe określenie jej kompetencji[37], struktury organizacyjnej oraz relacji z innymi organami władzy, przy jednoczesnym zachowaniu ramowego charakteru regulacji.

Asia Pacific, 2020 s. 77, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://rm.coe.int/16804f513c&ved=2ahUKEwjZp8LLgJeRAxWxAtsEHSs9JaoQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2cx5BFATywV5gC-8w4PHiI (dostęp: 27.11.2025 r.).

[36] OECD,*The Independence of Prosecutors*…; Rada Europy, *Report on the Independence*…

[37] Konstytucja, co prawda, nie definiuje szczegółowych kompetencji i struktury prokuratury, ale ustanawia zasadnicze ramy, które następnie wypełnia ustawodawca**.**

Argumenty za konstytucjonalizacją prokuratury

W literaturze od lat postuluje się, aby unormować instytucję prokuratury w Konstytucji RP[38]. Za konstytucjonalizacją prokuratury przemawiają takie względy jak:

1. Zabezpieczenie niezależności od wpływów politycznych

W doktrynie oraz w dokumentach organów Rady Europy podkreśla się, że organy prowadzące postępowanie przygotowawcze powinny pozostawać wolne od nacisków politycznych[39]. Szczególnego znaczenia nabiera tu odpowiednie ukształtowanie relacji między MS a PG oraz ograniczenie możliwości ingerencji w indywidualne decyzje procesowe. Konstytucjonalizacja mogłaby wyznaczyć trwałe ramy tych relacji oraz wzmocnić gwarancje niezależności funkcjonalnej prokuratury.

2. Stabilizacja ustrojowa i przewidywalność kompetencji

Umieszczenie prokuratury w Konstytucji RP pozwoliłoby na trwałe określenie podstawowych zadań jej funkcjonowania i organizacji oraz relacji z innymi organami władzy publicznej. Obecnie inicjatywa ustawodawcza w odniesieniu do prokuratury jest prostsza, ponieważ regulujące ją przepisy nie posiadają rangi konstytucyjnej, a więc ich zmiana jest łatwiejsza w porównaniu z procedurą legislacyjną, którą należy uruchomić w przypadku zmiany Konstytucji RP[40]. Przyjmuje się, że im wyższa

---

[38] J. Szymanek, *Modele ustrojowego usytuowania prokuratury,* Warszawa 2020, s. 30; P. Żuradzki, *Zaskarżalność…,* s. 118; R.A. Stefański, *Sądy…*, s. 797; S. Iwański, *Prokuratura w nowej Konstytucji,* Prok. i Pr. 1995, nr 2, s. 7-11; J. Gurgul, *Model prokuratury – ustrój i organizacja,* Prok. i Pr. 1996, nr 9, s. 75; S. Jaworski, *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny czy już definitywnie zamknięty?* [w:] T. Dąbrowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, System finansowy państwa. Księga poświęcona ku czci prof. Natalii Gajl,* Warszawa 1999, s. 15; A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator…*, s. 136; P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, Problemy Prawa Karnego 2010, nr 1, s. 217; A. Stankowski, *Propozycja unormowań Prokuratury w Konstytucji RP,* Prok. i Pr. 2009, nr 10, s. 5-14; S. Iwański, *Rozważania na temat modelu prokuratury,* Prok. i Pr. 2005, nr 5, s. 15.

[39] Wyr. ETPCz z 12.02.2008 r. w sprawie Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 14277/04.

[40] A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji (uwagi w związku z ustawą z 28 stycznia*

moc prawna aktu, w którym uregulowany jest dany organ, tym większy autorytet może on osiągnąć i większe są gwarancje jego nieskrępowanego działania[41]. Konstytucjonalizacja mogłaby zatem ograniczyć doraźne zmiany modelu ustrojowego i zapewnić większą stabilność funkcjonowania tego organu w systemie władzy publicznej.

3. Wzmocnienie gwarancji statusu prokuratorów

Podniesienie do rangi konstytucyjnej podstawowych zasad regulujących status prokuratorów – takich jak bezstronność, legalizm, apolityczność oraz ramy hierarchicznego podporządkowania – pozwoliłoby wyraźnie określić dopuszczalny zakres poleceń służbowych oraz granice ingerencji przełożonych w treść decyzji procesowych. Tego rodzaju rozwiązanie sprzyjałoby zwiększeniu przejrzystości modelu organizacyjnego prokuratury oraz ograniczeniu ryzyka instrumentalnego wykorzystywania jej kompetencji.

Argumenty przeciw konstytucjonalizacji prokuratury

1. Ryzyko sztywności systemu

Konstytucjonalizacja prokuratury oznacza umieszczenie jej statusu, kompetencji i zasad działania w akcie najwyższej rangi prawnej. Taka regulacja zwiększa stabilność, ale jednocześnie ogranicza elastyczność systemu. W przypadku zmian w prawie karnym, w procedurach postępowania przygotowawczego czy w strukturze organizacyjnej prokuratury konieczne byłoby przeprowadzanie długotrwałej i sformalizowanej procedury zmiany Konstytucji RP. Może to utrudniać szybkie reagowanie na nowe zagrożenia, np. przestępczość zorganizowaną, cyberprzestępczość czy zmiany w międzynarodowych standardach ścigania przestępstw. W konsekwencji, zamiast elastycznie dostosowywać struktury i procedury, państwo ryzykuje powolne reagowanie na dynamiczne wyzwania w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

2016 r.– prawo o prokuraturze), RPEiS 2016, nr 1, s. 57.

[41] A. Gajda, *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury* [w:] M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Minister sprawiedliwości a prokuratura w poszukiwaniu optymalnego modelu relacji,* Kraków 2021, s. 49.

2. Polityzacja debaty konstytucyjnej

Umieszczenie prokuratury w Konstytucji RP może uczynić jej status polem bieżącej rywalizacji politycznej. Debata nad konstytucjonalizacją łatwo może zostać wykorzystana przez partie polityczne do instrumentowania tego organu w walce o wpływy. W praktyce oznacza to, że spory o niezależność prokuratury[42] mogą stać się częścią gry politycznej, co paradoksalnie może zagrażać jej faktycznej niezależności. Zamiast chronić prokuraturę przed politycznymi wpływami, konstytucjonalizacja w warunkach silnej polaryzacji politycznej może stać się źródłem sporów i napięć, które utrudniają efektywne funkcjonowanie organu.

3. Ograniczenie kontroli demokratycznej

Konstytucjonalizacja może utrudniać wprowadzanie nowych mechanizmów nadzoru i kontroli nad prokuraturą, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa. W szczególności dotyczy to mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej, sprawozdawczości wobec parlamentu, kontroli nad kadrami i procedurami postępowań. Ustawy zwykłe pozwalają wprowadzać zmiany elastycznie, szybko reagując na potrzeby demokratycznej kontroli. Umieszczenie prokuratury w Konstytucji RP mogłoby w tym zakresie wprowadzić sztywne granice, które ograniczają możliwość dostosowywania mechanizmów kontroli do zmieniającej się sytuacji politycznej i prawnej.

4. Ryzyko nadmiernej autonomii

Podniesienie statusu prokuratury do rangi konstytucyjnej może w pewnych systemach prowadzić do nadmiernej niezależności organu, co z kolei utrudnia koordynację działań z innymi organami państwa, np.

[42] Pojęcie niezależności prokuratury jest pojęciem niedookreślonym. Zasadniczo oznacza „niepodporządkowanie komuś lub czemuś, rozporządzanie sobą, samodzielność". Pozwala to na przyjęcie, że niezależność prokuratury powinna być analizowana na dwóch płaszczyznach, tj. uwzględniającej aspekt zewnętrzny, związany z jej pozycją wśród organów państwowych i relacji innymi organami, oraz aspekt wewnętrzny – związany z oceną swobody podejmowania działań przez prokuratora i stopnia możliwej ingerencji przełożonego w jego pracę, ibidem, s. 44.

z sądami czy z Ministerstwem Sprawiedliwości. Nadmierna autonomia, przy braku równoważnych mechanizmów odpowiedzialności, może skutkować sytuacją, w której prokuratura działa w sposób mało transparentny i w ograniczonym stopniu odpowiada przed obywatelami czy innymi organami państwa. Taka „nieskrępowana niezależność" mogłaby paradoksalnie osłabić zaufanie do całego systemu wymiaru sprawiedliwości i utrudnić skuteczną realizację prawa w praktyce.

Ocena autora

Analiza przedstawionych argumentów „za" i „przeciw" konstytucjonalizacji prokuratury pokazuje, że temat jest wielowymiarowy i wymaga wyważonego podejścia. Z jednej strony konstytucjonalizacja może skutecznie wzmacniać niezależność prokuratorów**,** stabilizować ich status ustrojowy oraz zwiększać autorytet instytucji w relacjach z innymi organami państwa. Z drugiej wiąże się z ryzykiem sztywności systemu, ograniczenia elastyczności ustawowej, potencjalnej polityzacji debaty konstytucyjnej oraz problemami związanymi z nadmierną autonomią organu.

Trzeba zauważyć, że umieszczenie postanowień dotyczących ustroju prokuratury poza obszarem Konstytucji RP nie narusza przepisów wynikających z członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych i przyjętych w konsekwencji zobowiązań międzynarodowych[43]. Niemniej prokuratura jako instytucja odpowiedzialna za ściganie przestępstw, oskarżanie w sprawach karnych oraz stanie na straży praworządności musi być odporna na wpływy polityczne i utrzymywać wysoki poziom niezależności pozwalający na prawidłową realizację powierzonych jej zadań[44].

Chociaż stabilizacja i niezależność prokuratury są wartościami kluczowymi dla praworządności, konstytucjonalizacja nie jest jedynym sposobem ich zapewnienia**.** Z punktu widzenia efektywności funkcjonowania państwa prawa bardziej praktycznym i elastycznym rozwiązaniem może być wzmocnienie ustawowych gwarancji niezależności prokuratorów, w tym poprzez:

[43] A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność*…, s. 59.
[44] K. Kremens, *O braku potrzeby wyodrębniania modeli ustrojowych prokuratury* [w:] M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Minister*…, s. 17.

1. jednoznaczne określenie dopuszczalnego zakresu poleceń służbowych i granic ingerencji przełożonych[45];
2. rozdzielenie funkcji MS i PG;
3. wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru, odpowiedzialności i transparentności działań prokuratury.

Takie podejście pozwoliłoby pogodzić niezależność i stabilność instytucji z elastycznością systemu, umożliwiając szybkie reagowanie na nowe wyzwania prawne i społeczne, przy jednoczesnym zachowaniu demokratycznej kontroli i legitymizacji działań organu. Konstytucjonalizacja prokuratury jawi się jako rozwiązanie docelowe z perspektywy długofalowej stabilizacji ustrojowej oraz wzmocnienia jej niezależności funkcjonalnej. W obecnych realiach politycznych brak jest jednak konsensusu umożliwiającego przeprowadzenie zmiany ustawy zasadniczej. Z tego względu w perspektywie krótkoterminowej zasadne jest wzmacnianie ustawowych gwarancji niezależności prokuratorów, które mogą pełnić funkcję przejściową do czasu ewentualnej reformy konstytucyjnej.

Godzi się także zauważyć, że samo postulowane rozdzielenie funkcji MS od PG nie wyłącza podporządkowania prokuratury władzy wykonawczej[46].

Ewentualna konstytucjonalizacja prokuratury powinna w pierwszej kolejności obejmować określenie jej podstawowych zadań, odpowiadających obecnemu brzmieniu art. 2 pr. o prok., tj. wykonywaniu zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności. Ujęcie konstytucyjne nie powinno ograniczać się wyłącznie do funkcji oskarżycielskiej, lecz uwzględniać także udział prokuratora w innych postępowaniach przewidzianych ustawą, o ile służą one ochronie interesu publicznego i praw jednostki. Regulacja konstytucyjna powinna ponadto wprowadzać wyraźną gwarancję niezależności funkcjonalnej prokuratorów przy wykonywaniu czynności procesowych, z jednoczesnym zachowaniem zasady hierarchicznej organizacji prokuratury.

W Konstytucji RP powinny zostać określone m.in. status prokuratury jako organu stojącego na straży praworządności, zasady po-

[45] Ibidem, s. 18 i nast.
[46] Ibidem, s. 26.

woływania i odwoływania PG, niezależność kierownictwa prokuratury, a także mechanizmy nadzoru wewnętrznego i odpowiedzialności, które zapewniają równowagę między efektywnością działań a ochroną praw obywateli.

Umiejscowienie prokuratury w strukturze organów państwowych mogłoby polegać na dodaniu nowego artykułu w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej albo jako odrębny rozdział, np. „Rozdział VIIIa – Prokuratura", a także określeniu, że prokuratura jest organem ochrony prawnej o charakterze *sui generis* realizującym zadania w zakresie ścigania przestępstw i ochrony praworządności[47].

Istotnym elementem byłoby określenie trybu powoływania PG w sposób zapewniający równowagę między legitymacją demokratyczną a stabilnością urzędu, np. poprzez udział kilku organów władzy publicznej w procedurze nominacyjnej oraz określenie kadencyjności. W regulacji konstytucyjnej należałoby także przesądzić podstawowe zasady odpowiedzialności i odwołania PG, ograniczając je do ściśle określonych, obiektywnych przesłanek. Konieczne byłoby ponadto jednoznaczne określenie relacji prokuratury do władzy wykonawczej, w szczególności rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności bądź wykluczenia personalnego połączenia funkcji MS i PG.

Tak zarysowana regulacja konstytucyjna miałaby charakter ramowy, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu doprecyzowanie organizacji i trybu działania prokuratury, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilnych gwarancji ustrojowych odpowiadających jej roli w systemie organów ochrony prawnej.

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że konstytucjonalizacja prokuratury w Polsce stanowi rozwiązanie systemowo uzasadnione, odpowiadające jej roli jako organu ochrony prawnej wykonującego zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz strzeżenia praworządności. Zakres

[47] Przykładowo regulacja konstytucyjna mogłaby przybrać następujące brzmienie: *„Prokuratura stoi na straży praworządności oraz wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw. Prokuratorzy są niezależni przy wykonywaniu czynności procesowych*".

tych kompetencji przemawia za trwałym ustrojowym umocowaniem oraz określeniem podstawowych zasad jej funkcjonowania w ustawie zasadniczej.

Regulacja konstytucyjna powinna mieć charakter ramowy, wyznaczając podstawowe gwarancje niezależności oraz relacje z innymi władzami, przy jednoczesnym pozostawieniu ustawodawcy zwykłemu doprecyzowania organizacji i trybu działania.

Konstytucjonalizacja powinna być postrzegana jako kierunek rozwoju ustrojowego, wymagający szerokiego konsensusu konstytucyjnego. Do czasu jego osiągnięcia bardziej realne pozostaje wzmacnianie ustawowych mechanizmów ochrony niezależności prokuratury jako rozwiązania o charakterze przejściowym. Prokuratura w Polsce powinna docelowo zostać ujęta w Konstytucji RP jako organ ochrony prawnej o charakterze *sui generis*.

Bibliografia

1. R. Adamus, *Wniosek prokuratora o uchylenie lub zmianę prawomocnego stwierdzenia nabycia spadku,* Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr 2.
2. J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw,* Prokurator 2009, nr 3-4.
3. Z. Brodzisz, *Ustrój polskiej prokuratury a zasada niezależności prokuratorskiej,* Prokurator 2011, nr 2.
4. S. Cieślak (red.), *System prawa procesowego cywilnego,* t. 2, cz. 3, Warszawa 2023.
5. T. Dąbrowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, System finansowy państwa. Księga poświęcona ku czci prof. Natalii Gajl,* Warszawa 1999.
6. D. Drajewicz, *Reforma ustrojowa Prokuratury, a zasada sprawności postępowania,* Prokurator 2011, nr 2.
7. T. Gardocka (red.), *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty,* Warszawa 2014.

8. A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji (uwagi w związku z ustawą z 28 stycznia 2016 r.– prawo o prokuraturze),* RPEiS 2016, nr 1.

9. R. Grabowski (red.), *Podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli,* Toruń 2024.

10. L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem i polityką,* Studia z Polityki Publicznej 2015, nr 2.

11. W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa o prokuraturze,* PiP 1994, nr 2.

12. J. Gurgul, *Model prokuratury – ustrój i organizacja,* Prok. i Pr. 1996, nr 9.

13. A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja,* Prok. i Pr. 2009, nr 1.

14. P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu,* Warszawa 2016.

15. S. Iwański, *Prokuratura w nowej Konstytucji,* Prok. i Pr. 1995, nr 2.

16. S. Iwański, *Rozważania na temat modelu prokuratury,* Prok. i Pr. 2005, nr 5.

17. W. Kawalec, A. Cader-Krupa*, Wybrane problemy regulacji statusu prokuratora w Polsce – głos w dyskusji dotyczącej reformy prokuratury,* Prok. i Pr. 2025, nr 4.

18. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2021.

19. J. Kitliński, *Współpraca Służby Więziennej i prokuratury w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego,* Prok. i Pr. 2022 – wydanie specjalne *Prokuratura w służbie społeczeństwu*.

20. R. Kmiecik, *Prokuratura w Konstytucji RP,* Gazeta Sądowa 1998, nr 12.

21. C. Kulesza (red.), *System wymiaru sprawiedliwości a media,* Białystok 2009.

22. A. Kurzępa, *O nowy kształt prokuratury,* Prokurator 2000, nr 1.

23. Z. Kwiatkowski (red.), *System prawa karnego procesowego,* Warszawa 2015.

24. M. Magdziak, *Zmiany w Prokuraturze: zamiast usprawnienia działania, pogorszenie sytuacji uczestników postępowania*, Forum Obywatelskiego Rozwoju 2016, nr 7.

25. L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918-1914*, Warszawa 2015.

26. M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce,* Warszawa 2020.

27. M. Mistygacz (red.), *Prokuratura w Polsce w XXI wieku, Wyzwania ustrojowe i procesowe,* Warszawa 2019.

28. M. Mistygacz, *Ustrój Prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność,* Warszawa 2013.

29. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Minister Sprawiedliwości a prokuratura w poszukiwaniu optymalnego modelu relacji,* Kraków 2021.

30. M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego,* Warszawa 2019.

31. A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny jako rzecznik praworządności w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym – propozycja zmian legislacyjnych,* Prok. i Pr. 2025, nr 10.

32. K. Parulski, *O legislacyjnych meandrach,* Prokurator 2007, nr 2.

33. I. Raczkowska, *Stan spoczynku sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2003.

34. M. Sędziński, *Pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym – analiza prawna,* Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr 1.

35. W. Sobiech, *Niezależność prokuratorska (rozwiązania, praktyka),* Prokurator 2008, nr 2.

36. A. Stankowski, *Propozycja unormowań Prokuratury w Konstytucji RP,* Prok. i Pr. 2009, nr 10.

37. T. Stępień, *Usytuowanie prokuratury i rola prokuratora w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011.

38. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego,* CzPKiNP 2017, nr 2.

39. J. Szymanek, *Europejskie standardy niezależności prokuratury,* Warszawa 2025.

40. J. Szymanek, *Modele ustrojowego usytuowania prokuratury,* Warszawa 2020.

41. R. Tłuczkiewicz, *Rola Prokuratora generalnego w strukturze wymiaru sprawiedliwości i jego nowe uprawnienia,* Prokurator 2011, nr 2.

42. P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2023.

43. M. Tuszakowski, Ł. Witkowski, *Legitymacja prokuratora do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości i jej ewentualne implikacje,* Doradca Restrukturyzacyjny. 2017, nr 3.

44. M. Yordanova, D. Markov (red.), *Judicial Reform: The Prosecution Office and Investigation Authorities in the Context of EU Membership,* Sofia 2005.

45. K. Wasilewski, *Prokurator jako podmiot kształtujący sferę wewnętrzną administracji publicznej,* Prok. i Pr. 2025, nr 7.

46. A. Ważny, *Konstytucja bez prokuratury,* Prok. i Pr. 2009, nr 9.

47. P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, Problemy Prawa Karnego 2010, nr 1.

48. A. Wójcik, *Polska w sprawozdaniach na temat praworządności w latach 2020-2025,* Warszawa 2025.

49. S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz.* t. 1*,* Warszawa 2003.

50. P. Żuradzki, *Zaskarżalność przez prokuratora miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zagadnienia wybrane,* Prok. i Pr. 2019, nr 6.

Should the Public Prosecution Service in Poland Become a Constitutional Body?

Abstract: The paper examines the issue of the constitutionalization of the public prosecution service in Poland, addressing its current legal status, comparative experiences (Czech Republic, Italy, Germany) and the arguments "for" and "against" elevating it to the rank of a constitutional body, taking into account the contemporary position of the prosecution service and its statutory mandate.

The absence of an explicit constitutional entrenchment renders the prosecution service susceptible to political influence, particularly where the Prosecutor General concurrently holds the office of Minister of Justice. Constitutionalization could enhance prosecutorial independence, stabilize its systemic (constitutional) status, and strengthen the institutional authority of the prosecution service vis-à-vis other state organs. On the other hand, it may result in systemic rigidity, reduced legislative flexibility, the risk of politicization of the debate, and excessive institutional autonomy of the prosecution service.

The Author recommends strengthening statutory guarantees of prosecutorial independence, including the separation of the offices of Minister of Justice and Prosecutor General and the precise delineation of the limits of hierarchical supervision, as a pragmatic solution ensuring a balance between independence and systemic flexibility.

Keywords: Public Prosecution Service, constitutionalization, prosecutorial independence, statutory guarantees, constitutional body

Daniel Knaga[1]

Czas pracy prokuratora a standardy unijne. Analiza znaczenia wyroku TSUE z 30.10.2025 r. w sprawie C-373/24[2] dla polskiego porządku prawnego

Streszczenie: Artykuł analizuje znaczenie wyroku TSUE z 30.10.2015 r. w sprawie C-373/24 dla polskiego modelu organizacji czasu pracy prokuratorów. Punktem wyjścia jest problematyka zadaniowego czasu pracy, dyspozycyjności oraz pełnienia dyżurów przez prokuratorów w świetle dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Autor omawia kluczowe tezy orzeczenia TSUE, w szczególności autonomiczną definicję „pracownika", kwalifikację dyżurów jako czasu pracy w sytuacji istotnego ograniczenia swobody pracownika oraz obowiązek państw członkowskich zapewnienia obiektywnego i wiarygodnego systemu ewidencjonowania czasu pracy. Na tle polskich regulacji ustrojowych autor wskazuje na dysonans pomiędzy konstrukcją czasu pracy prokuratora, określanego „wymiarem zadań", a realiami organizacyjnymi, w których dyżury i stała dyspozycyjność prowadzą do faktycznego przekraczania minimalnych okresów odpoczynku. W artykule sformułowano postulaty *de lege ferenda* zmierzające do wyodrębnienia dyżurów prokuratorskich, wprowadzenia mechanizmów kompensacyjnych, systemowej ewidencji czasu pracy oraz wzmocnienia zasad równomiernego przydziału spraw.

Słowa kluczowe: dyrektywa 2003/88/WE, standardy ochrony pracy UE, dyspozycyjność pracownicza, ewidencja czasu pracy, konstytucyjne prawo do wypoczynku

---

[1] Doktor nauk prawnych, asesor PR w Pszczynie, ORCID 0000-0003-4578-8391.

[2] Dz.Urz. UE C z 2025 r., nr 6594.

1. Wprowadzenie

Kwestia czasu pracy prokuratorów pozostaje na styku zagadnień ustrojowych, organizacyjnych oraz ochrony praw pracowniczych. W polskim porządku prawnym prokurator jest funkcjonariuszem publicznym wykonującym obowiązki o szczególnym charakterze, wymagające wysokiej dyspozycyjności, gotowości do działań poza standardowymi godzinami pracy oraz nierzadko – konieczności prowadzenia czynności procesowych w trybie nagłym. Jednocześnie, wraz z rozwojem orzecznictwa TSUE, pojawia się pytanie o granice autonomii państwa członkowskiego w kształtowaniu statusu ustrojowego prokuratury i modelu organizacji jej pracy, w szczególności w kontekście stosowania unijnych standardów dotyczących czasu pracy.

Wyrok TSUE z 30.10.2025 r. w sprawie C-373/24, zapadły na kanwie sporu pomiędzy krajowym prokuratorem a Republiką Chorwacji, stanowi istotny punkt odniesienia dla państw członkowskich, w tym dla Polski, w zakresie wykładni pojęcia „pracownik" oraz zakresu stosowania dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.11.2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy[3] wobec osób wykonujących obowiązki w ramach szeroko rozumianych struktur wymiaru sprawiedliwości. TSUE po raz kolejny podjął próbę zdefiniowania relacji pomiędzy szczególnym statusem prawnym prokuratorów a obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z prawa UE, zwłaszcza w zakresie minimalnych gwarancji ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

Znaczenie tego orzeczenia wykracza poza kontekst chorwacki i otwiera istotną debatę w Polsce, czy i w jakim zakresie regulacje dotyczące czasu pracy prokuratorów pozostają zgodne ze standardami unijnymi, jakie konsekwencje wynikają z przyjętej przez TSUE interpretacji oraz czy charakter ustrojowy prokuratury może uzasadniać odstępstwa od zasad ogólnych dyrektywy. Analiza ta nabiera szczególnego znaczenia wobec zakresu obowiązków prokuratorów, specyfiki wykonywania funkcji w trybie ciągłym oraz rosnących oczekiwań społecznych zapewnienia sprawności postępowania karnego. Celem

[3] Dz.Urz. UE L z 2003 r., nr 299, s. 9.

niniejszego artykułu jest omówienie kluczowych tez wyroku C-373/24 oraz ocena ich wpływu na polski porządek prawny, ze szczególnym uwzględnieniem ustrojowej pozycji prokuratury i zasad czasu pracy prokuratorów.

2. Treść i uzasadnienie wyroku TSUE C-373/24

Sprawa C-373/24 została wszczęta na tle sporu dotyczącego organizacji czasu pracy prokuratorów w Republice Chorwacji. Skarżąca prokurator NI podniosła przed sądem krajowym, że system jej zatrudnienia przewiduje obowiązek pozostawania w dyspozycji przełożonych przez dłuższy czas niż formalnie określone godziny pracy – w okresie pełnienia dyżuru, zarówno w zwykłych godzinach pracy, jak i poza tymi godzinami, podczas których może musieć wykonywać pilne zadania, w szczególności w ramach postępowania karnego przygotowawczego. Prokurator wskazała, że za okres pełnionego dyżuru nie przysługuje jej ani odpowiednia rekompensata finansowa, ani odpowiedni odpoczynek dobowy, co narusza minimalne standardy wynikające z dyrektywy 2003/88/WE w zakresie prawa do odpoczynku dobowego, prawa do odpoczynku tygodniowego i zakazu pracy przez okres przekraczający 48 godzin tygodniowo. NI wniosła powództwo do Općinski sud u Puli-Pola (sądu rejonowego w Puli, Chorwacja) o zapłatę wynagrodzenia za godziny przepracowane w latach 2015-2019 w okresach dyżuru, z których część była świadczona poza zwykłymi godzinami pracy, w kwocie równoważnej kwocie odpowiadającej przepracowaniu tych godzin.

Općinski sud u Puli-Pola zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi tego, czy prokurator — jako funkcjonariusz o szczególnym statusie prawnym — mieści się w definicji „pracownika" w rozumieniu dyrektywy oraz czy państwo członkowskie może powołać się na szczególny charakter prokuratury, aby odstąpić od stosowania gwarancji prawa unijnego dotyczących czasu pracy, a także czy stała gotowość do pracy (dyspozycyjność w okresie dyżuru) stanowi „czas pracy".

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych pytań TSUE podtrzymał dotychczasową, szeroką, autonomiczną definicję „pracownika", wskazując, że nie jest ona uzależniona od krajowej klasyfikacji ani od

ustrojowego statusu osoby. O jej spełnieniu decyduje m.in. wykonywanie usług na rzecz innego podmiotu, w warunkach podporządkowania, za wynagrodzeniem, w ramach stałej struktury organizacyjnej. TSUE uznał, że prokuratorzy – mimo szczególnego statusu ustrojowego i funkcjonalnej niezależności – pozostają podporządkowani organizacyjnie i realizują obowiązki na rzecz państwa. Nie zachodzą więc przesłanki do wyłączenia ich spod zakresu dyrektywy 2003/88/WE. TSUE wskazał, że niezależność funkcjonalna prokuratora nie jest równoznaczna z brakiem podporządkowania organizacyjnego. Prokuratorzy wykonują swoje zadania w ramach hierarchicznej struktury, co przesądza o uznaniu ich za pracowników w rozumieniu dyrektywy. TSUE powołał się zatem na ugruntowane stanowisko w swoim orzecznictwie, że status publiczny nie wyłącza zastosowania dyrektywy, chyba że istnieje wyraźna przesłanka wyjątku[4].

W dalszej części uzasadnienia, w odpowiedzi na drugie pytanie sądu odsyłającego, TSUE wskazał, że dyrektywa 2003/88/WE w zakresie określenia maksymalnego czasu pracy oraz obowiązkowego odpoczynku nie ma zastosowania do specyficznej działalności w ramach służby publicznej posiadającej swoiste cechy, takiej jak siły zbrojne czy policja, lub też w odniesieniu do określonych dziedzin działalności w zakresie usług związanych z ochroną cywilną. TSUE podkreślił w tym zakresie, że dyrektywa nie będzie miała zastosowania do powyższej kategorii pracowników tylko w wypadkach o wyjątkowej sile i skali, takich jak katastrofy naturalne albo technologiczne, zamachy albo poważne awarie, które wymagają przyjęcia środków niezbędnych do ochrony życia, zdrowia i bezpieczeństwa zbiorowości, których prawidłowe wykonanie byłoby zagrożone, gdyby przestrzegane były wszystkie przepisy dyrektywy. W takich przypadkach na-

[4] To stanowisko jest konsekwentne z orzeczeniami TSUE: z 1.12.2005 r., C-14/04, ZOTSiS 2005/12A/I-10253 (tzw. sprawa *Dellas* dotycząca czasu pracy pracowników instytucji opiekuńczych), z 26.07.2016 r., C-175/16, ZOTSiS.2017/7/I-61 (tzw. sprawa *Matzak* dotycząca czasu pracy strażaków pełniących dyżury domowe), z 21.02.2018 r., C-518/15, ZOTSiSPI 2018/2/I-82 (tzw. sprawa *Ville de Nivelles* dotycząca czasu pracy strażaków będących w korpusie ochotniczym będącym publiczną służbą ochrony przeciwpożarowej, z 15.07.2021 r., EU:C:2021:597 (tzw. sprawa *D.J.* dotycząca czasu pracy żołnierza).

leży przyznać bezwzględne pierwszeństwo celowi ochrony ludności, ze szkodą dla przestrzegania przepisów dyrektywy, które mogą być tymczasowo naruszone wobec tych służb. Odstępstwo od stosowania dyrektywy, zdaniem TSUE, może dotyczyć takich działań określonej kategorii pracowników, które aby skutecznie służyć realizacji wyznaczonego im celu leżącego w interesie ogólnym, mogą być wykonywane tylko w sposób ciągły i przez jednego i tego samego pracownika, bez możliwości wprowadzenia systemu rotacji umożliwiającego przyznanie wspomnianemu pracownikowi w regularnych odstępach czasu prawa do godzin albo nawet dni odpoczynku po przepracowaniu określonej liczby godzin czy dni pracy.

W odniesieniu do prokuratorów TSUE stwierdził, że nie są oni funkcjonariuszami pozostającymi w systemie ciągłego reagowania, jak np. straż pożarna. Nawet jeśli niektóre ich czynności wymagają szybkiej reakcji (np. zatrzymanie osoby podejrzanej), nie stanowią one podstawy do trwałego wyłączenia stosowania dyrektywy 2003/88. W ocenie TSUE działalność prokuratorów nie ma cech uniemożliwiających planowanie czasu pracy zgodnie z dyrektywą. Ciągłość funkcjonowania prokuratury może być zapewniona m.in. poprzez system rotacji lub wcześniejsze planowanie dyżurów, co zresztą ma miejsce w praktyce. TSUE wskazał, że nie można zatem uznać, aby taki system był z natury niezgodny z charakterem tych czynności. W konsekwencji, o ile działalność prokuratorów jest wykonywana w normalnych warunkach, może ona, zdaniem TSUE, podlegać planowaniu czasu pracy zgodnie z wymogami dyrektywy i nie należy stosować do tej kategorii pracowników wyłączeń w zakresie określenia maksymalnego czasu pracy oraz obowiązkowego odpoczynku.

Najistotniejsza część omawianego orzeczenia dotyczy kwalifikacji dyżurów. TSUE wskazał, że jeśli prokurator musi reagować w bardzo krótkim czasie lub przebywać w miejscu wskazanym przez przełożonych albo jego swoboda przemieszczania się jest poważnie ograniczona – przez co ma ograniczoną możliwość podejmowania aktywności osobistych – to taki okres musi być uznany za czas pracy, nawet jeśli faktyczna aktywność zawodowa w tym czasie jest niewielka albo nawet żadna. TSUE zwrócił uwagę, że system stałej gotowości

jest nie do pogodzenia z prawem unijnym, ponieważ istotnie wpływa na odpoczynek pracownika. Co istotne, TSUE podkreślił, że nazwanie danego okresu „dyspozycyjnością" w przepisach krajowych nie zmienia jego rzeczywistego charakteru w świetle prawa UE. Zatem państwo nie może obejść dyrektywy przez manipulacje językowe.

TSUE przypomniał również, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić obiektywny, wiarygodny i dostępny system ewidencjonowania czasu pracy. Niewywiązywanie się z tego obowiązku oznacza naruszenie dyrektywy. TSUE uznał, że brak ewidencji czasu pracy jest samodzielnym naruszeniem prawa UE, państwo nie może argumentować, że czas pracy nie jest naruszony, jeśli go nie dokumentuje, kontrolę czasu pracy muszą prowadzić nawet organy o szczególnym statusie, takie jak prokuratura. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na autonomię organizacji wymiaru sprawiedliwości, aby uchylać się od stosowania unijnych standardów ochrony pracowników.

3. Normatywna i praktyczna konstrukcja czasu pracy prokuratora

Ustawowe regulacje przesądzają o tym, że czas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań (art. 99 pr. o prok.). Przepis ten nie zawiera odesłań do żadnych norm czasu pracy. Nie przewiduje ani możliwości ilościowego określenia wymiaru zadań, ani indywidualizacji wysokości wynagrodzenia w zależności od rzeczywistego wymiaru obowiązków prokuratora. Analogiczne rozwiązania przewidziane są dla sędziów. W związku z tym normatywna analiza problematyki czasu pracy prokuratorów powinna w istotnym zakresie odwoływać się do dorobku doktryny i judykatury wypracowanego na gruncie regulacji dotyczących sędziów, która w tej części jest obszerniejsza.

SN w odniesieniu do czasu pracy sędziów wskazał, że tzw. „zadaniowy czas pracy" w praktyce oznacza to, że z „jednej strony sędzia nie ma obowiązku pracy w oznaczonych godzinach przez określoną liczbę dni w tygodniu i może wykonywać pracę w zasadzie w dowolnym czasie i nie tylko w budynku sądu, z drugiej zaś, że nałożone zadania wymuszają pracę w godzinach urzędowania sądów (zaplanowa-

ne czynności procesowe) i jednocześnie poza nimi (zapoznawanie się z aktami spraw, sporządzanie uzasadnień orzeczeń itp.), także w dni wolne od pracy, niedziele, a nawet święta”[5]. Przyjęta regulacja pozwala organizować czas pracy w sposób elastyczny, zgodny z indywidualnymi predyspozycjami prokuratora. Nie ma on również obowiązku przebywania w wyznaczonym miejscu i czasie, niezależnie od tego, ile czynności i o jakiej intensywności musi w danym okresie wykonać. Obowiązkiem prokuratora jest wykonanie zadań w takim terminie, aby nie dochodziło do przewlekłości postępowania. Czas pracy prokuratora ma zatem odrębny charakter od zadaniowego czasu pracy określonego w art. 140 k.p.[6]

Specyfika wykonywanej przez prokuratora pracy, w tym konieczność zapewnienia jego niezależności, utrudnia ujęcie czasu pracy prokuratora w sztywno określone ramy. Pr. o prok., będąc pragmatyką służbową prokuratorów, reguluje stosunek zatrudnienia tej grupy zawodowej w sposób samodzielny, odmienny nie tylko od k.p., ale także od innych pragmatyk służbowych. Jednocześnie regulacje konstytucyjne zapewniają wszystkim obywatelom prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP[7]). Wobec tego prokurator, pomimo tego, że ma elastyczny czas pracy, odmienny od systemów wskazanych w k.p., powinien mieć również czas na odpoczynek, a wymiar jego zadań należy tak określić, aby zapobiec jego nieprzerwalnej pracy w okresach pomiędzy urlopami. Katarzyna Gonera w odniesieniu do sędziów zaprezentowała pogląd, zgodnie z którym sędzia ma prawo do minimalnych norm wypoczynku regulowanych w k.p., które mają zastosowanie do sędziego na podstawie art. 5 k.p. Zdaniem tej autorki, w sytuacji nieprzestrzegania

---

[5] Wyr. SN z 15.09.2015 r., III KRS 49/15, LEX nr 2288956.

[6] Wyr. TK z 7.05.2013 r., SK 11/11, OTK 2013, nr 4A, poz. 40; M. Kurzynoga, *Czas pracy sędziego sądu powszechnego* [w:] L. Florek (red.), *Czas pracy*, Warszawa 2013, s. 232.

[7] W przepisie tym nie ma wprawdzie literalnego wskazania prawa obywatela do wypoczynku, jednak zawarte są elementy składowe tego prawa, którymi są prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy oraz prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego. W doktrynie panuje pogląd, że tak ukształtowane warunki jako całość stanowią konstytucyjne prawo do wypoczynku. Szerzej zob. A. Wiącek-Burmańczuk, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku*, Przegląd Sejmowy 2017, nr 5, s. 109 i nast.

tych norm przez pracodawcę sędziom przysługuje roszczenie odszkodowawcze na zasadach określonych w k.p.[8]

Obowiązki nałożone na prokuratora można zatem uznać za możliwe do wykonania w obowiązującym go czasie pracy, jeżeli ich realizacja w poszczególnych dobach i tygodniach nie odbywa się kosztem minimalnych okresów odpoczynku[9]. Kluczowym w tym zakresie jest odpowiedni przydział spraw. W obecnym stanie prawnym za przydział spraw odpowiada prokurator kierujący daną jednostką prokuratury, który zgodnie z art. 32 § 1 pr. o prok. ma obowiązek zapewnić równomierne obciążenie obowiązkami służbowymi podległych mu prokuratorów. Sposoby i metodykę przydziału spraw pozostawia się do uznania kierownikowi jednostki, co powoduje, że praktyka w różnych jednostkach w tym zakresie może się różnić[10].

W doktrynie i judykaturze przeważało stanowisko, że w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p. sędziemu (a zatem analogicznie i prokuratorowi) nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z pracy w godzinach nadliczbowych (art. 151[1] k.p.)[11]. SN pośrednio odszedł od tego poglądu w uchwale z 26.02.2025 r., III PZP 3/24[12], w której stwierdził, że praca nauczyciela wykonywana ponad normy czasu pracy określone w art. 42 ust. 1 ustawy z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela[13] stanowi pracę w godzinach nadliczbowych w rozumie-

[8] K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego*. *Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 61-62.

[9] Wyr. SN z 22.06.2015 r., SNO 36/15, LEX nr 1755918.

[10] W praktyce co do zasady stosuje się metodę przydziału spraw według kolejności ich wpływu, przy jednoczesnym dążeniu do tego, aby miesięczny przydział spraw był zbliżony dla wszystkich prokuratorów „niefunkcyjnych". W mojej ocenie praktyka ta jest niewłaściwa, ponieważ nie uwzględnia stopnia skomplikowania poszczególnych spraw. Koncentruje się ona bowiem na liczbie spraw, a nie na ich złożoności, którą nierzadko można ocenić już z treści samego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub z materiału dowodowego zgromadzonego przez funkcjonariuszy Policji.

[11] Uchw. SN z 8.04.2009 r., II PZP 2/09, OSNP 2009, nr 19-20, poz. 249. Podobnie stanowisko zajął TK w wyr. z 7.05.2013 r., SK 11/11, OTK 2013, nr 4A, poz. 10; J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 318-319.

[12] OSNP 2025, nr 8, poz. 76.

[13] Tekst jedn. Dz.U z 2026 r., poz. 515.

niu przepisów k.p. SN wskazał, że choć Karta Nauczyciela wprowadza autonomiczny model czasu pracy nauczycieli oraz odrębną instytucję godzin ponadwymiarowych, to regulacja ta nie obejmuje skutków prawnych przekroczenia maksymalnej tygodniowej normy czasu pracy. Godziny ponadwymiarowe odnoszą się wyłącznie do przekroczenia pensum dydaktycznego i mają charakter planowy, co zasadniczo odróżnia je od pracy w godzinach nadliczbowych, której istotą jest przekroczenie norm czasu pracy w znaczeniu kodeksowym. W ocenie SN brak w Karcie Nauczyciela kompleksowych regulacji dotyczących rekompensaty za przekroczenie 40-godzinnej normy tygodniowej oznacza istnienie „zakresu nieuregulowanego", co uzasadnia zastosowanie przepisów k.p. o godzinach nadliczbowych. SN podkreślił ochronny, gwarancyjny i powszechny charakter instytucji pracy nadliczbowej oraz brak racjonalnych podstaw do wyłączenia nauczycieli z tej ochrony.

Uchwała SN z 26.02.2025 r., III PZP 3/24, choć bezpośrednio dotyczy czasu pracy nauczycieli, ma istotne znaczenie pośrednie dla analizy statusu czasu pracy prokuratorów. Jej doniosłość nie wynika z prostego zastosowania tez tego orzeczenia do pragmatyki prokuratorskiej, lecz z przyjętej przez SN metody wykładni relacji pomiędzy pragmatyką służbową a przepisami prawa pracy o charakterze ochronnym. SN jednoznacznie potwierdził, że określenie czasu pracy „wymiarem zadań" lub w modelu autonomicznym nie oznacza wyłączenia norm ochronnych czasu pracy, jeżeli dana pragmatyka nie reguluje w sposób kompletny skutków przekroczenia maksymalnych norm obciążenia pracą. Teza ta pozostaje aktualna również na gruncie pr. o prok., gdzie – podobnie jak w Karcie Nauczyciela – nie zawarto regulacji odnoszących się do przekroczenia maksymalnych dobowych i tygodniowych norm czasu pracy ani zasad rekompensaty za nadmierną dyspozycyjność. Ponadto SN wyraźnie odróżnił „planowy element organizacji pracy" (godziny ponadwymiarowe nauczyciela) od rzeczywistego przekroczenia norm ochronnych, które aktualizuje zastosowanie przepisów k.p. Analogicznie obciążenie prokuratora zbyt dużą liczbą spraw powodujące pracę ponad 40-godzinną normę tygodniową oraz dyżury prokuratorskie – choć organizacyjnie wpisywane w zadaniowy czas pracy – nie mogą prowadzić do trwałego przekraczania minimal-

nych okresów odpoczynku bez wyraźnej podstawy ustawowej i mechanizmów kompensacyjnych.

W mojej ocenie uchwała SN z 26.02.2025 r., III PZP 3/24, stanowi istotny argument na rzecz dopuszczalności formułowania przez prokuratorów roszczeń o zapłatę za pracę w godzinach nadliczbowych w rozumieniu przepisów k.p. Uchwała ta wzmacnia bowiem pogląd, że brak kompleksowej regulacji w pragmatyce służbowej dotyczącej skutków przekroczenia maksymalnych norm czasu pracy nie może prowadzić do trwałego wyłączenia ochronnych mechanizmów prawa pracy. Skoro pr. o prok. nie przewiduje ani normatywnego limitu dobowego i tygodniowego czasu pracy, ani zasad rekompensaty za jego przekroczenie, to w zakresie nieuregulowanym uzasadnione staje się sięgnięcie do przepisów k.p., w szczególności regulujących pracę w godzinach nadliczbowych. W tym ujęciu uchwała SN z 26.02.2025 r. stanowi istotne wsparcie dla tezy, że prokurator – analogicznie do nauczyciela – nie jest pozbawiony możliwości dochodzenia roszczeń o wynagrodzenie za pracę przekraczającą dopuszczalne normy czasu pracy, o ile wykaże, że przekroczenie to miało charakter realny, trwały i było konsekwencją przyjętego modelu organizacji pracy, a nie wyłącznie rezultatem indywidualnej decyzji o sposobie wykonywania zadań.

Wskazać również należy, że konsekwencją przyjętej przez SN wykładni relacji pomiędzy pragmatyką służbową a normami ochronnymi prawa pracy jest konieczność uwzględnienia nie tylko formalnego brzmienia przepisów określających czas pracy, lecz także rzeczywistego sposobu organizacji i wykonywania obowiązków służbowych przez prokuratorów.

Pomimo tego, że ustawodawca określił czas pracy sędziego i prokuratora w ten sam sposób, jako określony wymiarem zadań, to jednak praktyka w tym zakresie ukształtowała się w sposób odmienny. W odniesieniu do sędziów dominuje model pracy podporządkowany rytmowi czynności jurysdykcyjnych, w szczególności terminom rozpraw i posiedzeń, co w praktyce prowadzi do relatywnie większej autonomii w zakresie organizacji pozostałego czasu pracy, zwłaszcza przeznaczonego na sporządzanie uzasadnień czy analizę akt. Choć obciążenie sędziów bywa znaczne, to brak ścisłej ewidencji godzin pracy jest kon-

sekwencją konstytucyjnej zasady niezawisłości i związanej z nią potrzeby zachowania swobody w doborze czasu i miejsca wykonywania czynności orzeczniczych[14].

Odmiennie kształtuje się praktyka pracy prokuratorów, którzy – mimo identycznej konstrukcji normatywnej czasu pracy – funkcjonują w realiach silniejszego podporządkowania organizacyjnego. Obowiązek pełnienia dyżurów, uczestnictwa w czynnościach procesowych o charakterze nagłym, a także wewnętrzne mechanizmy nadzoru służbowego sprawiają, że czas pracy prokuratora w większym stopniu przypomina klasyczny model dyspozycyjności pracowniczej. W konsekwencji zadaniowy czas pracy prokuratora bywa w praktyce utożsamiany z faktyczną dostępnością w określonych ramach czasowych, a nie wyłącznie z realizacją powierzonych spraw[15].

Różnice te prowadzą do wniosku, że formalna tożsamość regulacji prawnej nie przekłada się na tożsamość realiów wykonywania zawodu, co rodzi pytania zarówno o równość obciążeń, jak i o zgodność praktyki organizacyjnej prokuratury z ideą zadaniowego czasu pracy. W szczególności wskazuje się, że nadmierna dyspozycyjność prokuratorów, nieznajdująca jednoznacznego oparcia w przepisach ustawowych, może prowadzić do rozmycia granic pomiędzy zadaniowym czasem pracy a faktycznym podstawowym systemem pracy, czy też pracy zmianowej, co z kolei wymaga krytycznej oceny z perspektywy standardów prawa pracy oraz konstytucyjnych gwarancji wykonywania funkcji publicznych.

Skoro ustawodawca zdecydował się na identyczne ujęcie normatywne czasu pracy sędziów i prokuratorów, zasadnym jest dążenie do zapewnienia jego większej spójności nie tylko na poziomie regulacyjnym, lecz również w sferze praktyki ustrojowej i organizacyjnej. Brak takiej spójności prowadzi bowiem do sytuacji, w której formalna równość rozwiązań prawnych maskuje istotne różnice w realiach wykonywania zawodu, a w konsekwencji – do nierównego rozłożenia ob-

[14] D. Knaga, *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2024, s. 248-249.

[15] A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2021, LEX/el., komentarz do art. 99, nb 3-5.

ciążeń oraz odmiennych standardów ochrony gwarancji wykonywania funkcji publicznych. W szczególności należałoby rozważyć zwiększenie autonomii prokuratorów w zakresie organizacji czasu pracy przeznaczonego na czynności o charakterze analitycznym i decyzyjnym, takich jak analiza materiału dowodowego, formułowanie decyzji procesowych czy sporządzanie uzasadnień. Czynności te, ze względu na swój merytoryczny i intelektualny charakter, wymagają podobnych warunków pracy jak czynności orzecznicze sędziów, w tym możliwości elastycznego kształtowania czasu i miejsca ich wykonywania, bez stałej presji dyspozycyjności organizacyjnej. Zwiększenie tej autonomii nie oznaczałoby osłabienia nadzoru służbowego ani naruszenia zasady hierarchiczności prokuratury, lecz prowadziłoby do bardziej wyważonego modelu, w którym nadzór koncentrowałby się na legalności i zasadności podejmowanych decyzji, a nie na bieżącej kontroli sposobu organizacji pracy. Taki kierunek zmian sprzyjałby wzmocnieniu profesjonalizmu prokuratorów oraz ograniczeniu ryzyka podejmowania decyzji procesowych pod presją czasu lub nadmiernego obciążenia obowiązkami o charakterze dyspozycyjnym.

W konsekwencji większa autonomia w zakresie organizacji zadaniowego czasu pracy prokuratora mogłaby pozytywnie wpłynąć na jakość prowadzonych postępowań, zwiększyć transparentność odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia oraz przyczynić się do pełniejszej realizacji zasady rzetelnego postępowania, rozumianej nie tylko jako standard proceduralny, lecz także jako gwarancja odpowiednich warunków instytucjonalnych wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego.

4. Dyżury pełnione przez prokuratorów

Podstawę prawną pełnienia dyżurów przez prokuratorów stanowią § 51–53 reg.prok. Dyżur prokuratorski stanowi szczególną formę organizacji pracy, której celem jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania prokuratury poza standardowymi godzinami urzędowania, a także w dni ustawowo wolne od pracy, w sytuacjach wymagających niezwłocznej reakcji organów ścigania.

Decyzję o wprowadzeniu dyżurów podejmuje prokurator przełożony, tj. kierujący daną jednostką organizacyjną prokuratury. Z perspektywy prokuratora wykonującego czynności służbowe dyżur nie ma charakteru fakultatywnego, lecz stanowi element obowiązującej organizacji pracy jednostki. Oznacza to, że prokurator może zostać zobowiązany do pełnienia dyżuru niezależnie od aktualnego obciążenia prowadzonymi sprawami czy innymi obowiązkami służbowymi.

Reg.prok. przewiduje możliwość pełnienia dyżuru w dwóch formach: dyżuru stacjonarnego, realizowanego w siedzibie jednostki organizacyjnej prokuratury, oraz dyżuru pozamiejscowego, wykonywanego poza jej siedzibą, najczęściej w miejscu zamieszkania prokuratora[16]. Warunkiem dopuszczalności dyżuru pozamiejscowego jest jednak zapewnienie stałej i skutecznej możliwości kontaktu z prokuratorem dyżurującym. Na prokuratorze przełożonym spoczywa obowiązek takiej organizacji dyżuru, aby istniała realna możliwość natychmiastowego nawiązania kontaktu z prokuratorem dyżurującym, w szczególności za pośrednictwem telefonu lub innych środków komunikacji elektronicznej.

W reg.prok. wyróżniono dwa podstawowe rodzaje dyżurów: dyżur zdarzeniowy (§ 52 ust. 1) oraz dyżur w postępowaniu przyspieszonym (§ 53 ust. 1). Dyżur zdarzeniowy związany jest z koniecznością podejmowania pilnych czynności procesowych w sytuacjach nagłych, takich jak zatrzymania, zdarzenia o charakterze kryminalnym, wymagające natychmiastowego zabezpieczenia dowodów, czy konieczność wydania decyzji procesowych w krótkim czasie. Z kolei dyżur w postępowaniu przyspieszonym służy zapewnieniu sprawnego funkcjonowania tego szczególnego trybu postępowania karnego, który ze swej istoty wymaga szybkiej reakcji organów ścigania i sądu.

Co istotne, dyżuru pełnionego przez prokuratora nie należy utożsamiać z dyżurem pracowniczym, o którym mowa w art. 151^5 k.p. Przepis ten definiuje dyżur jako pozostawanie pracownika poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do jej świadczenia w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Artykuł 151^5 k.p. wprowadza jednocześnie istotne rozróżnienie pomiędzy sa-

[16] W praktyce dyżury stacjonarne należą do rzadkości.

mym pozostawaniem w dyspozycji a faktycznym wykonywaniem pracy. Tylko czas rzeczywistego wykonywania pracy w czasie dyżuru jest co do zasady wliczany do czasu pracy[17].

Na poziomie konstrukcyjnym dyżur prokuratorski wykazuje co prawda istotne podobieństwa do dyżuru pracowniczego w rozumieniu art. 151⁵ k.p. Prokurator dyżurujący pozostaje bowiem poza standardowymi godzinami urzędowania w stanie gotowości do niezwłocznego podjęcia czynności służbowych, przy czym dyżur może być pełniony zarówno w siedzibie jednostki organizacyjnej prokuratury, jak i poza nią, pod warunkiem zapewnienia stałego kontaktu. W tym sensie dyżur prokuratorski odpowiada modelowi dyżuru pozazakładowego znanemu prawu pracy. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że art. 151⁵ k.p. nie znajduje bezpośredniego zastosowania do prokuratorów, których stosunek służbowy ma charakter publicznoprawny, a kwestie czasu pracy regulowane są w ustawach ustrojowych oraz aktach wykonawczych. Niemniej jednak regulacja kodeksowa pełni istotną funkcję punktu odniesienia interpretacyjnego, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnych standardów ochrony pracy oraz prawa do wypoczynku.

Z perspektywy art. 151⁵ k.p. zasadnicze wątpliwości budzi kwalifikowanie dyżuru prokuratorskiego jako elementu zadaniowego czasu pracy. W prawie pracy dyżur stanowi bowiem odrębną instytucję względem czasu pracy *sensu stricto* i nie jest utożsamiany z zadaniowym systemem czasu pracy[18]. Tymczasem w praktyce funkcjonowania prokuratury dyżury bywają traktowane jako naturalny komponent zadaniowego czasu pracy prokuratora, bez wyraźnego rozróżnienia pomiędzy czasem realizacji zadań a czasem pozostawania w dyspozycji. Taka praktyka prowadzi do swoistego „rozszczelnienia" pojęcia zadaniowego czasu pracy, który – zamiast gwarantować elastyczność i autonomię w realizacji powierzonych spraw – staje się podstawą do rozszerza-

[17] Fakt braku rekompensaty za czas pełnionego dyżuru bez rzeczywistego wykonywania pracy jest krytykowany w doktrynie jako niezgodny z regulacjami dyrektywy 2003/88/WE. Zob. m.in. A.M. Świątkowski, *Dyżur pracowniczy. Zagadnienia prawne dotyczące relacji pojęć „czas pracy" i „okres wypoczynku" w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PS 2018, nr 11-12, s. 13-14.

[18] Wyr. SN z 31.01.1978 r., I PRN 147/77, OSNC 1978, nr 7, poz. 12.

nia obowiązku dyspozycyjności czasowej. W konsekwencji zadaniowy czas pracy prokuratora ulega faktycznemu zbliżeniu do klasycznego systemu pracy zmianowej lub dyżurowej, co pozostaje w sprzeczności zarówno z *ratio legis* instytucji zadaniowego czasu pracy, jak i ze standardami wypracowanymi na gruncie art. 151⁵ k.p. W tym kontekście dyżur prokuratorski – choć formalnie dopuszczalny jako instrument organizacji pracy – nie powinien być interpretowany jako immanentny element zadaniowego czasu pracy. Zbliżenie dyżuru prokuratorskiego do konstrukcji dyżuru pracowniczego z art. 151⁵ k.p. przemawia raczej za jego wyodrębnieniem normatywnym, zarówno pod względem zasad organizacji, jak i rekompensaty, co stanowi istotny argument na rzecz postulowanych zmian *de lege ferenda*.

5. Skutki wyroku C-373/24 dla polskiego modelu organizacji pracy prokuratury i postulaty *de lege ferenda*

Wyrok TSUE z 30.10.2025 r. w sprawie C-373/24 ma potencjalnie doniosłe znaczenie dla polskiego modelu organizacji pracy prokuratury, zarówno na płaszczyźnie normatywnej, jak i praktycznej. Choć orzeczenie zapadło na tle regulacji chorwackich, jego tezy interpretacyjne mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wykładni dyrektywy 2003/88/WE, której Polska jest adresatem. Oznacza to, że wnioski płynące z tego orzeczenia powinny być brane pod uwagę przy ocenie zgodności polskich rozwiązań z prawem UE.

Po pierwsze, kluczowe znaczenie ma jednoznaczne uznanie przez TSUE, że prokuratorzy – pomimo szczególnego statusu ustrojowego – mieszczą się w autonomicznej definicji „pracownika" w rozumieniu prawa unijnego. Teza ta podważa argumentację opartą na wyjątkowości stosunku służbowego prokuratora jako podstawy do trwałego wyłączenia stosowania standardów ochronnych wynikających z dyrektywy 2003/88/WE. W realiach polskich oznacza to, że nie jest możliwe generalne uzasadnianie braku gwarancji odpoczynku dobowego i tygodniowego, czy też braku limitów maksymalnego czasu pracy, wyłącznie specyfiką funkcji prokuratora lub zadaniowym charakterem jego czasu pracy.

Po drugie, szczególne znaczenie ma stanowisko TSUE dotyczące kwalifikacji dyżurów. W polskim modelu organizacyjnym dyżury pro-

kuratorskie – zwłaszcza dyżury pozamiejscowe – są powszechnie traktowane jako element naturalnie wpisujący się w zadaniowy czas pracy, bez jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy i w jakim zakresie stanowią one czas pracy w rozumieniu standardów ochronnych. Tymczasem zgodnie z wykładnią TSUE, jeżeli dyżur wiąże się z istotnym ograniczeniem swobody prokuratora, w szczególności obowiązkiem pozostawania w stałej gotowości do natychmiastowej reakcji, okres ten powinien być kwalifikowany jako czas pracy, niezależnie od tego, czy w jego trakcie doszło do faktycznego wykonywania czynności procesowych. W konsekwencji praktyka polegająca na nieuwzględnianiu dyżurów w bilansie czasu pracy może prowadzić do naruszenia prawa unijnego.

Po trzecie, wyrok C-373/24 unaocznia problem braku systemowej ewidencji czasu pracy prokuratorów w Polsce. Obowiązujące regulacje nie przewidują obiektywnego i jednolitego mechanizmu rejestrowania rzeczywistego czasu pracy, w tym czasu dyżurów oraz faktycznego wykonywania czynności poza standardowymi godzinami urzędowania. TSUE jednoznacznie wskazał, że brak takiej ewidencji sam w sobie stanowi naruszenie dyrektywy 2003/88/WE, gdyż uniemożliwia skuteczną kontrolę przestrzegania minimalnych standardów ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. W polskich realiach argument odwołujący się do ustrojowej autonomii prokuratury nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia dla całkowitego odstąpienia od obowiązku ewidencjonowania czasu pracy.

Po czwarte, orzeczenie TSUE wymusza ponowną refleksję nad relacją pomiędzy zadaniowym czasem pracy a obowiązkiem dyspozycyjności. Dotychczasowy model funkcjonowania prokuratury prowadzi bowiem do sytuacji, w której zadaniowy czas pracy staje się instrumentem organizacyjnym umożliwiającym rozszerzanie zakresu dostępności czasowej prokuratorów bez adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych. W świetle wyroku C-373/24 taki model może być oceniany jako niezgodny z celem dyrektywy 2003/88/WE, którym jest zapewnienie realnej ochrony zdrowia pracownika, a nie jedynie formalne ukształtowanie jego statusu prawnego.

Analiza skutków wyroku TSUE C-373/24 prowadzi do wniosku, że obecny model regulacji czasu pracy prokuratorów w Polsce wyma-

ga korekty legislacyjnej, zmierzającej do większej spójności z unijnymi standardami ochrony pracy, przy jednoczesnym poszanowaniu ustrojowej specyfiki prokuratury.

Zasadnym wydaje się ustawowe doprecyzowanie relacji pomiędzy zadaniowym czasem pracy a dyżurami prokuratorskimi. Co warte podkreślenia, art. 99 pr. o prok. nie przewiduje tzw. nienormowanego czasu pracy, ale czas pracy określany wymiarem zadań prokuratora. Dotychczasowe regulacje dotyczące dyżurów prokuratorskich stoją zatem w opozycji do tego przepisu. Wprowadzają bowiem dodatkowy element będący *de facto* czasem pracy prokuratora, ale wyłączonym z zakresu art. 99 pr. o prok. Dyżur nie powinien być zatem traktowany jako faktyczny, immanentny element zadaniowego czasu pracy, lecz jako odrębna instytucja organizacyjna, wymagająca jasnych zasad kwalifikacji oraz rekompensaty[19]. Rozwiązanie to mogłoby polegać na wprowadzeniu do pr. o prok. lub do aktu wykonawczego jednoznacznych kryteriów uznawania dyżuru za czas pracy, inspirowanych dorobkiem orzeczniczym TSUE, co zapewniałoby zgodność regulacji krajowych z minimalnymi standardami ochrony pracownika wynikającymi z prawa UE. Jednocześnie takie doprecyzowanie ograniczałoby uznaniowość przełożonych w zakresie organizowania dyżurów i przeciwdziałało ich faktycznemu „wchłanianiu" przez zadaniowy czas pracy. W rezultacie dyżur prokuratorski stałby się transparentnym elementem systemu czasu pracy, podlegającym kontroli i realnej rekompensacie. *De lege ferenda* należałoby zatem zmierzać do modelu, w którym zadaniowy czas pracy nie znosi gwarancji wynikających z norm czasu pracy, lecz funkcjonuje obok nich, z poszanowaniem konstytucyjnej zasady ochrony pracy oraz standardów prawa unijnego.

[19] W istocie brak regulacji w tym zakresie na poziomie ustawowym, jak również w aktach wykonawczych, doprowadził do ukształtowania się zróżnicowanej praktyki w poszczególnych jednostkach prokuratury. W niektórych z nich w zamian za tzw. „aktywny dyżur", rozumiany jako faktyczne wykonywanie czynności służbowych w czasie dyżuru, często poza miejscem zamieszkania prokuratora, przyznaje się uprawnienie do odbioru czasu wolnego w wymiarze odpowiadającym liczbie przepracowanych godzin w okresie dyżuru (co do zasady bez uwzględniania czasu poświęconego na telefoniczne udzielanie instrukcji funkcjonariuszom Policji). W innych jednostkach prokuratury pełnienie „aktywnego dyżuru" nie wiąże się natomiast z jakąkolwiek formą rekompensaty.

Z całą pewnością kwestia pełnienia dyżurów prokuratorskich jest konieczna z uwagi na potrzebę zapewnienia nieprzerwanego funkcjonowania organów ścigania, w szczególności w sprawach wymagających natychmiastowej reakcji procesowej, takich jak zatrzymania, przeszukania czy inne czynności niecierpiące zwłoki. Konieczność ta nie może jednak uzasadniać braku jasnych i systemowych rozwiązań prawnych regulujących status dyżuru, jego kwalifikację jako czasu pracy oraz zasady rekompensaty. Efektywność postępowania karnego powinna bowiem pozostawać w równowadze z ochroną praw prokuratorów, w tym prawa do odpoczynku i przewidywalności obciążenia obowiązkami służbowymi, co w dłuższej perspektywie warunkuje również sprawność i jakość wykonywania zadań prokuratury. Dlatego też należy wprowadzić mechanizmy kompensacyjne za pełnienie dyżurów, które – w zależności od ich charakteru – mogłyby przyjmować formę czasu wolnego, obniżenia obciążenia zadaniowego w kolejnych okresach lub rekompensaty finansowej[20]. Brak jakiejkolwiek formy kompensacji za długotrwałą dyspozycyjność pozostaje w sprzeczności z celem dyrektywy 2003/88/WE oraz z konstytucyjnym prawem do wypoczynku.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, za formę rekompensaty za pełnienie dyżurów nie można traktować prawa do dodatkowego corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego, o którym mowa w art. 119 § 1 pr. o prok. (6 dni roboczych po 10 latach pracy oraz 12 dni roboczych po 15 latach pracy). Prawo to ma bowiem charakter stażowy, a jego na-

[20] Na przykład Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP w piśmie z 21.03.2014 r. skierowanym do RPO postulowała podjęcie inicjatywy ustawodawczej polegającej na wprowadzeniu rozwiązań gwarantujących prokuratorom prawo do 11-godzinnego odpoczynku po zakończeniu pełnienia dyżuru oraz dodatek w wysokości 10% zasadniczego miesięcznego wynagrodzenia za każdy miesiąc podlegania obowiązkowi pełnienia dyżurów, zob. https://www.prokuratura-zz.pl/wp-content/uploads/2023/10/pismo-do-RPO.pdf (dostęp: 26.01.2026 r.). Z kolei w debacie nad zmianą pr. o prok. wskazuje się na likwidację tzw. dyżuru zdarzeniowego, w związku z postulowanym usunięciem obligatoryjnej obecności prokuratora na miejscu zdarzenia śmiertelnego, z pozostawieniem tzw. dyżurów aresztowych jako wynikających z konieczności wykonywania przez prokuratora czynności z osobami zatrzymanymi, wobec których stosowane są środki zapobiegawcze, zob. K. Kremens, M. Gabriel-Węglowski, R. Kmieciak, M. Mistygacz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, *Reforma ustroju Prokuratury: założenia projektu ustawy i kierunki zmian*, PiP 2025, nr 10, s. 46.

bycie zostało uzależnione wyłącznie od osiągnięcia określonego okresu zatrudnienia, a nie od faktycznego wykonywania dodatkowych obowiązków służbowych w postaci dyżurów. W konsekwencji przyjęcie, że urlop ten stanowi formę rekompensaty za dyżury, prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prokuratorów, pozbawiając jakiejkolwiek rekompensaty tych, którzy – mimo realnego obciążenia dyżurowego – nie nabyli jeszcze prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Taka konstrukcja pozostawałaby w sprzeczności z zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej. Niezależnie od tego należy wskazać, że konstytucyjne prawo do wypoczynku, o którym mowa w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, ma charakter złożony i obejmuje kilka odrębnych, lecz komplementarnych elementów. Składają się na nie nie tylko prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego, lecz również prawo do dni wolnych od pracy określonych w ustawie, a także prawo do minimalnych okresów dobowego i tygodniowego odpoczynku. Elementy te funkcjonują obok siebie, pełniąc odmienne funkcje ochronne, i nie mogą być traktowane jako wzajemnie zastępowalne[21]. W tym kontekście należy podkreślić, że prawo do urlopu wypoczynkowego służy regeneracji sił pracownika w perspektywie długookresowej, natomiast prawo do minimalnego dobowego i tygodniowego odpoczynku pełni funkcję bezpośredniej ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa pracy. Tym samym nie jest dopuszczalne kompensowanie naruszeń prawa do odpoczynku dobowego lub tygodniowego poprzez przyznanie (lub istnienie) prawa do urlopu wypoczynkowego, nawet o zwiększonym wymiarze. Takie rozwiązanie prowadziłoby do obejścia konstytucyjnych gwarancji ochrony pracy i wypoczynku, a w praktyce do systemowego osłabienia standardów ochronnych. W konsekwencji należy stwierdzić, że dodatkowy urlop wypoczynkowy przewidziany w art. 119 § 1 pr. o prok. nie może być uznany za ekwiwalent ani substytut rekompensaty za pełnienie dyżurów, w szczególności w zakresie naruszenia minimalnych okresów dobowego i tygodniowego odpoczynku. Urlop ten stanowi odrębne uprawnienie o charakterze stażowym i nie realizuje funkcji kompensacyjnej właściwej dla obciążeń wynikających z dyżurowania, które powinny być rekompen-

[21] Szerzej zob. A. Wiącek-Burmańczuk, *Konstytucyjne prawo…,* s. 109 i nast.

sowane w sposób bezpośredni, adekwatny i dostępny dla wszystkich prokuratorów wykonujących tego rodzaju obowiązki.

W świetle wyroku TSUE C-373/24 niezbędne jest również stworzenie systemu ewidencjonowania czasu pracy prokuratorów, który uwzględniałby specyfikę wykonywanych przez nich czynności, a jednocześnie spełniałby wymogi obiektywności, wiarygodności i dostępności danych. Specyfika pracy prokuratora polega bowiem na znacznym zróżnicowaniu form aktywności zawodowej, obejmujących zarówno czynności wykonywane w siedzibie jednostki organizacyjnej prokuratury, jak i działania podejmowane poza jej strukturami, często w nieregularnych porach, w tym w godzinach nocnych, w dni wolne od pracy oraz w ramach dyżurów. Z tego względu system ewidencyjny nie musi, a wręcz nie powinien, przyjmować postaci klasycznej „karty czasu pracy", opartej na sztywnym rozliczaniu godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy, gdyż rozwiązanie takie nie oddawałoby rzeczywistego obciążenia prokuratorów obowiązkami służbowymi.

Kluczowe znaczenie powinno mieć natomiast zapewnienie, aby system ten umożliwiał realną i weryfikowalną ocenę, czy w praktyce przestrzegane są minimalne okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego, wynikające zarówno z regulacji prawa pracy, jak i ze standardów ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa pracy. Ewidencjonowanie czasu pracy powinno więc koncentrować się nie tyle na formalnym rozliczaniu godzin, ile na dokumentowaniu faktycznej aktywności zawodowej, w szczególności w sytuacjach mogących prowadzić do naruszenia prawa do odpoczynku. W tym kontekście ewidencja mogłaby obejmować przede wszystkim pełnienie dyżurów służbowych, wykonywanie czynności procesowych i pozaprocesowych poza godzinami urzędowania, a także czas rzeczywistej aktywności w ich trakcie, rozumiany jako okres faktycznego podejmowania działań służbowych, a nie jedynie formalnej gotowości do ich wykonania. Tak skonstruowany system pozwalałby na bardziej adekwatne odzwierciedlenie rzeczywistego obciążenia pracą prokuratorów, a jednocześnie stanowiłby narzędzie umożliwiające organom kierowniczym prokuratury podejmowanie racjonalnych decyzji organizacyjnych, w tym dotyczących planowania dyżurów, rozdziału spraw oraz zapobiegania nadmiernemu przeciążeniu pracą.

Postulować należy również wzmocnienie normatywnego obowiązku równomiernego przydziału spraw pomiędzy prokuratorów, nie tylko na poziomie deklaratywnym, lecz poprzez wprowadzenie bardziej precyzyjnych i przejrzystych kryteriów jego realizacji, a także skutecznych mechanizmów kontrolnych. Obecny model, pozostawiający w tym zakresie szeroki zakres uznania kierownikom jednostek organizacyjnych prokuratury, sprzyja powstawaniu istotnych dysproporcji w obciążeniu pracą, które nie zawsze dają się uzasadnić obiektywnymi potrzebami organizacyjnymi czy specjalizacją merytoryczną poszczególnych prokuratorów. Nadmierne i długotrwałe obciążenie określonych prokuratorów znaczną liczbą spraw, zwłaszcza w połączeniu z obowiązkiem częstego pełnienia dyżurów, prowadzi w praktyce do kumulacji obowiązków służbowych wykraczających poza standardowe ramy czasu pracy. Zjawisko to zwiększa ryzyko systemowego naruszania minimalnych okresów odpoczynku dobowego i tygodniowego, a tym samym podważa skuteczność gwarancji wynikających z dyrektywy 2003/88/WE. W takim ujęciu problem ten nie ma charakteru incydentalnego, lecz strukturalny, wynikający z przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz normatywnych.

W omawianym wyroku TSUE wskazuje również, że brak realnych mechanizmów zapobiegających przekraczaniu dopuszczalnych norm czasu pracy nie może być usprawiedliwiany specyfiką danej służby ani koniecznością zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania. TSUE jednoznacznie wskazał, że to na państwie członkowskim spoczywa obowiązek stworzenia takiego modelu organizacji pracy, który umożliwia rzeczywiste przestrzeganie standardów ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, w tym poprzez odpowiednie zarządzanie obciążeniem pracą.

W konsekwencji, jeżeli nadmierne obciążenie prokuratorów oraz intensywność dyżurów mają charakter trwały i wynikają z niewystarczających regulacji dotyczących przydziału spraw, może to prowadzić do przypisania państwu odpowiedzialności za naruszenie prawa UE. Odpowiedzialność ta nie ogranicza się wyłącznie do sfery relacji wewnętrznych w prokuraturze, lecz może przybrać postać odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec jednostek, jeżeli brak

odpowiednich rozwiązań normatywnych i organizacyjnych skutkuje pozbawieniem prokuratorów realnej możliwości korzystania z prawa do odpoczynku. Tym samym wzmocnienie normatywnego obowiązku równomiernego przydziału spraw należy postrzegać nie jako instrument poprawy efektywności zarządzania kadrami, lecz jako element systemowej realizacji standardów wynikających z prawa UE. Transparentne kryteria przydziału spraw oraz mechanizmy kontroli ich stosowania stanowią bowiem istotny środek zapobiegający strukturalnym naruszeniom czasu pracy, a zarazem narzędzie minimalizujące ryzyko odpowiedzialności państwa za uchybienia w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa prokuratorów.

W kontekście zapewnienia realnej ochrony standardów czasu pracy postulować należy wzmocnienie normatywnego obowiązku równomiernego przydziału spraw pomiędzy prokuratorów, rozumianego nie wyłącznie jako formalna równość liczby prowadzonych postępowań, lecz jako rzeczywiste zrównoważenie obciążenia pracą. Wymaga to wprowadzenia bardziej przejrzystych kryteriów przydziału spraw, uwzględniających ich stopień skomplikowania faktycznego i prawnego, zakres niezbędnych czynności procesowych oraz intensywność czasową wykonywania obowiązków, w tym konieczność podejmowania działań poza standardowymi godzinami urzędowania. Tylko takie podejście pozwala na ograniczenie sytuacji, w których pozornie równy podział spraw prowadzi w praktyce do istotnych i trudnych do uzasadnienia dysproporcji w obciążeniu pracą poszczególnych prokuratorów.

Równocześnie niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów zapobiegających trwałemu przekraczaniu dopuszczalnych norm obciążenia, w szczególności poprzez określenie maksymalnego pułapu spraw lub czynności przypadających na jednego prokuratora, po którego osiągnięciu przydział kolejnych postępowań wymagałby szczególnego uzasadnienia organizacyjnego. Rozwiązanie to pełniłoby funkcję swoistego „bezpiecznika" systemowego, wymuszając bieżącą ocenę skutków decyzji organizacyjnych z perspektywy prawa do odpoczynku dobowego i tygodniowego.

Realizacji powyższych założeń sprzyjałoby również wprowadzenie transparentnych, informatycznych mechanizmów przydziału

spraw, opartych na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach, takich jak aktualne obciążenie pracą, specjalizacja merytoryczna oraz liczba odbytych dyżurów. Dopuszczalna ingerencja kierownika jednostki w automatyczny przydział powinna mieć charakter wyjątkowy i każdorazowo wymagać uzasadnienia, co pozwalałoby na późniejszą kontrolę zgodności decyzji organizacyjnych z obowiązującymi standardami ochrony czasu pracy.

Uzupełnieniem powyższych rozwiązań powinny być mechanizmy kontroli wewnętrznej, polegające na okresowej analizie rzeczywistego obciążenia prokuratorów pracą, obejmującej nie tylko liczbę prowadzonych spraw, lecz także częstotliwość dyżurów oraz zakres czynności wykonywanych poza godzinami urzędowania. Takie analizy, prowadzone na poziomie jednostek organizacyjnych oraz agregowane centralnie, umożliwiałyby identyfikowanie obszarów szczególnego ryzyka naruszeń oraz podejmowanie działań naprawczych o charakterze systemowym.

6. Podsumowanie

Wyrok TSUE z 30.10.2025 r. w sprawie C-373/24 stanowi istotny punkt odniesienia dla oceny zgodności krajowych modeli organizacji pracy prokuratorów z unijnymi standardami ochrony czasu pracy. TSUE jednoznacznie potwierdził, że prokuratorzy – mimo szczególnego statusu ustrojowego i funkcjonalnej niezależności – mieszczą się w autonomicznej definicji „pracownika" w rozumieniu dyrektywy 2003/88/WE. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą w sposób generalny wyłączać tej grupy zawodowej spod minimalnych gwarancji dotyczących odpoczynku dobowego i tygodniowego, maksymalnego czasu pracy oraz obowiązku ewidencjonowania czasu pracy, powołując się wyłącznie na specyfikę funkcji prokuratorskiej lub potrzebę zapewnienia ciągłości działania organów ścigania.

Analiza polskich regulacji oraz praktyki organizacyjnej prokuratury prowadzi do wniosku, że formalna konstrukcja zadaniowego czasu pracy, oparta na art. 99 pr. o prok., w istotnym zakresie rozmija się z realiami wykonywania zawodu. W szczególności dotyczy

to dyżurów prokuratorskich, które w praktyce generują daleko idącą dyspozycyjność czasową, często bez jasnych zasad kwalifikacji jako czasu pracy oraz bez adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych. W świetle wykładni TSUE takie rozwiązania mogą prowadzić do systemowego naruszania standardów prawa UE, zwłaszcza gdy dyżury istotnie ograniczają swobodę prokuratora i jego możliwość realnego odpoczynku. Brak obiektywnego i wiarygodnego systemu ewidencji czasu pracy dodatkowo utrudnia ocenę rzeczywistego obciążenia pracą i uniemożliwia skuteczną kontrolę przestrzegania minimalnych norm ochronnych.

W konsekwencji wyrok C-373/24 uzasadnia potrzebę pogłębionej refleksji *de lege ferenda* nad polskim modelem organizacji pracy prokuratury. Kierunek ewentualnych zmian powinien zmierzać do wyraźnego rozdzielenia zadaniowego czasu pracy od instytucji dyżuru, wprowadzenia jasnych kryteriów jego kwalifikacji jako czasu pracy oraz ustanowienia realnych i dostępnych form rekompensaty. Równocześnie niezbędne jest stworzenie systemu ewidencjonowania czasu pracy dostosowanego do specyfiki czynności prokuratorskich oraz wzmocnienie mechanizmów równomiernego przydziału spraw. Tylko takie podejście pozwoli pogodzić wymogi sprawnego funkcjonowania prokuratury z konstytucyjnym prawem do wypoczynku oraz unijnymi standardami ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy, a w dłuższej perspektywie sprzyjać również będzie podniesieniu jakości i rzetelności postępowań karnych.

Bibliografia

1. J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. L. Florek (red.), *Czas pracy*, Warszawa 2013.
3. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz,* Warszawa 2021.
4. D. Knaga, *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2024.

5. K. Kremens, M. Gabriel-Węglowski, R. Kmieciak, M. Mistygacz, J. Onyszczuk, M. Szeroczyńska, *Reforma ustroju Prokuratury: założenia projektu ustawy i kierunki zmian*, PiP 2025, nr 10.
6. R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
7. A.M. Świątkowski, *Dyżur pracowniczy. Zagadnienia prawne dotyczące relacji pojęć „czas pracy" i „okres wypoczynku" w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PS 2018, nr 11-12.
8. A. Wiącek-Burmańczuk, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku*, Przegląd Sejmowy 2017, nr 5.

Prosecutors' Working Time and EU Standards: An Analysis of the Significance of the CJEU Judgment of 30 October 2025 in Case C-373/24 for the Polish Legal Order

Abstract: The paper analyses the significance of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 30 October 2015 in case C-373/24 for the Polish model of organising prosecutors' working time. The point of departure is the issue of task-based working time, availability and the performance of on-call duties by prosecutors in the light of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time. The author discusses the key theses of the CJEU's ruling, in particular the autonomous definition of a "worker", the classification of on-call duties as working time, where the worker's freedom is significantly restricted, and the obligation of Member States to ensure an objective and reliable system for recording working time. Against the background of Polish systemic regulations, the author points to a dissonance between the concept of prosecutors' working time defined by the "scope of tasks" and organisational realities, in which on-call duties and constant availability lead to the actual exceeding of minimum rest periods. The article formulates *de lege ferenda* proposals aimed at sep-

arating prosecutorial on-call duties, introducing compensatory mechanisms, establishing a systematic working time recording system, and strengthening the principles of an even allocation of cases.

Key words: directive 2003/88/EC, EU labour protection standards, employee availability, working time recording, constitutional right to rest

Andrzej Nieć[1]

Prokurator jako pracownik, prokuratura jako pracodawca

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie specyfiki świadczonej przez prokuratora pracy w ramach łączącego go z państwem stosunku służbowego. W pierwszej części opracowania określono charakter prawny zatrudnienia prokuratora, klasyfikując go jako pracowniczy stosunek służbowy. Jednocześnie podkreślono publicznoprawne źródło nawiązania stosunku pracy, które determinuje również inne jego elementy. W dalszej kolejności poddano analizie przepisy określające status prawny prokuratora jako pracownika i jednostki prokuratury jako jego pracodawcy. W tym kontekście, w sposób szczególny, zbadano problem właściwego oznaczenia jednostki organizacyjnej prokuratury jako strony pozwanej, jednocześnie wskazując uprawnienia sądu pracy do podjęcia w tym zakresie działań z urzędu. W kontekście roszczeń ze stosunku służbowego prokuratora przypomniano konstytucyjną zasadę domniemania właściwości sądu powszechnego, jak również określono zakres spraw, które stanowią przedmiot postępowania przed sądem pracy. Końcowo przedstawiono przykłady spraw, które były przedmiotem postępowań ze stosunku służbowego prokuratora.

Słowa kluczowe: prokurator, pracowniczy stosunek służbowy, pracodawca, jednostka organizacyjna prokuratury

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce stosunku służbowego prokuratora. Jego celem jest przybliżenie wiedzy na ten temat, tak aby

[1] Prokurator PO w Nowym Sączu.

grupa, do której należy również i sam Autor, była świadoma swoich praw i umiała ich bronić przed właściwym sądem. Jak pokazują nieodległe doświadczenia w tej mierze, w szczególności konieczność dochodzenia „zamrożonych" wynagrodzeń[2], jest to wiedza praktyczna i niezwykle potrzebna.

W publikacji wykorzystano przede wszystkim orzecznictwo, które powstało na kanwie spraw ze stosunku służbowego prokuratora. Ponadto, stosując metodę dogmatycznoprawną, poddano analizie przepisy regulujące ten stosunek, tj. przepisy ustawy pr. o prok. i k.p. Oparto się również na regulacji konstytucyjnej dotyczącej prawa do sądu i ochrony stosunku pracy przez państwo.

Istotnym z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych było ustalenie statutu prawnego, tj. wskazanie przepisów, w oparciu o które stosunek ten się kształtuje i w oparciu o które rozstrzygane są wszelkie spory z niego wynikłe. Ze względu na podwójne, można by rzec, janusowe oblicze stosunku służbowego (publicznoprawne i prywatnoprawne)[3], sięgnięcie po właściwy reżim statutowy determinuje sposób ochrony praw pracowniczych prokuratora. Dlatego w pierwszym rozdziale publikacji pochylono się nad charakterystyką samego stosunku służbowego prokuratora, tak by pokazać, że pomimo źródła jego powstania[4] i szeregu pierwiastków publicznoprawnych stosunek ten potwierdza podmiotowość prokuratora jako pracownika.

W kontekście odesłania do przepisów k.p. można powiedzieć, iż doszło do swego rodzaju ucywilnienia stosunku służbowego prokuratora. W praktyce oznacza to, że arbitralne i dyskrecjonalne elementy tego stosunku nie mogą nosić cech dowolności, lecz podlegają ograniczeniom ustalonym przez zasady prawa pracy, a co równie ważne, w przypadku sporu mogą zostać poddane osądowi przez sąd

---

[2] A. Nieć, *Skutki materialnoprawne rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w sprawach o zaległe wynagrodzenia prokuratorów i związane z nimi roszczenia odsetkowe.* Prok. i Pr. 2024, nr 11, s. 110-140.

[3] W tym kontekście można też mówić o hybrydowej naturze stosunku służbowego prokuratora.

[4] Zatrudnienie tego typu ma rodowód publicznoprawny, posiada jednak cechy wspólne z zatrudnieniem pracowniczym, jak np. zobowiązanie do świadczenia pracy za wynagrodzeniem.

pracy. Tym samym za zasadne należy uznać stwierdzenie, że prokurator w sferze publicznej jest funkcjonariuszem państwa, zaś w sferze prywatnej pozostaje pracownikiem[5]. Zestawienie wszystkich cech zatrudnienia prokuratora decyduje o tym, że jego zatrudnienie nie następuje w ramach administracyjnoprawnego stosunku służbowego, lecz odbywa się w ramach pracowniczego stosunku służbowego. Rodzi to szereg konsekwencji w sferze kształtowania i postrzegania relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem.

Przepisy pr. o prok. stanowiące pragmatykę służbową, a właściwie pracowniczą, po pierwsze w sprawach nieuregulowanych zawierają ogólne odesłanie do przepisów k.p, ponadto muszą być interpretowane w zgodzie z przepisami prawa pracy, w szczególności z jego zasadami. Na poziomie ogólnych reguł rządzących prawem pracy arbitralność i dowolność wykluczają adresowany również do pracodawcy art. 8 k.p., z którego wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie albo zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

W kolejnym rozdziale zamieszczono analizę przepisów poświęconych stronie biernej postępowania, pozwalających na właściwe ustalenie i oznaczenie pozwanego w sprawach ze stosunku służbowego. Prokuratura, ze względu na sposób jej organizacji, w tym hierarchiczne podporządkowanie, jest strukturą złożoną, w której ośrodki decyzyjne w sprawach pracowniczych występują na różnych jej poziomach, w tym na poziomie najwyższym, bowiem na czele prokuratury stoi PG[6]. Ta złożoność struktury i wielość podmiotów reprezentujących pracodawcę może być myląca i nastręczać problemy ze wskazaniem właściwego podmiotu,

---

[5] W regulacji statusu prawnego prokuratorów dostrzegalne jest wyraźne normatywne rozgraniczenie stanowiska prokuratora jako organu egzekucyjnego w zakresie praworządności, wyrastającego ze stosunku publicznoprawnego łączącego go z państwem powierzającym mu władzę prokuratorską, od pozycji pracownika pozostającego w stosunku pracy, zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 43.

[6] PG jest naczelnym organem prokuratury (art. 1 § 2 pr. o prok.). PG jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratorów oraz prokuratorów IPN (art. 13 § 2 pr. o prok.).

który posiada legitymację bierną do brania udziału w procesie ze stosunku pracy. Dlatego w artykule udzielono odpowiedzi na pytanie, przez kogo zatrudniony jest prokurator, i wyprzedzając odpowiedź – dlaczego jest to ta jednostka organizacyjna prokuratury, w której do piastowania stanowiska został on powołany. Przedstawiona wykładnia przepisów rozwiązuje problem pracodawcy dla prokuratora delegowanego. Co prawda skutkiem delegacji jest faktyczna zmiana miejsca świadczenia pracy, to jednak nie prowadzi ona do zmiany stanowiska służbowego. Legitymacja bierna w procesie ze stosunku służbowego stała się też okazją do przypomnienia uprawnień sądu w tym przedmiocie. Działanie z urzędu i odstąpienie od zasady kontradyktoryjności podyktowane są koniecznością pomocy pracownikowi jako słabszej stronie stosunku pracy.

Z tematyką artykułu wiąże się bezpośrednio konstytucyjne prawo do sądu, zgodnie z którym każdemu, w tym prokuratorowi, przysługuje prawo rozstrzygnięcia jego sprawy przez właściwy sąd. Podwójny charakter stosunku służbowego rodzi wątpliwości co do tego, który sąd jest właściwy, tj. ma rozstrzygać spory powstałe na jego płaszczyźnie. Te wątpliwości również stały się impulsem dla rozważań zawartych w niniejszym artykule.

Należy pamiętać, iż ustawodawca dokonał podmiotowego i rzeczowego rozdzielenia funkcji między podmiot zatrudniający prokuratorów a organ dokonujący ich nominacji, zmian i rozwiązania stosunku służbowego. Najważniejsze czynności w tym zakresie zostały przekazane PG i PK. Pozycja ustrojowa i charakter prawny podejmowanych przez nich czynności mają wpływ na definiowanie sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego. Przy dekodowaniu tego pojęcia nie można pominąć elementów publicznoprawnych występujących w strukturze stosunków służbowych prokuratorów. W ich ramach prokurator nie tylko jest pracownikiem, ale również funkcjonariuszem państwa pełniącym określone funkcje w sferze publicznej.

1. Stosunek służbowy prokuratora. Prokurator jako pracownik

Punktem wyjścia rozważań w tym obszarze powinno być zdefiniowanie charakteru prawnego więzi łączącej prokuratora z państwem. Pro-

blematyka ta odnosi się do stosunku służbowego i ogniskuje na styku dwóch sfer: publicznoprawnej i prawa prywatnego. Pomimo że termin „stosunek służbowy" jest pojęciem języka prawnego, to jednak w polskim systemie prawnym brak jest jego definicji legalnej. Przez przedstawicieli doktryny w najogólniejszym sensie jest on postrzegany jako sytuacja, w której obywatel, wykonując określone obowiązki w ramach świadczonej pracy na rzecz państwa, służy temu państwu[7].

Specyficzny rodzaj pracy, jaką jest służba, wiąże się każdorazowo z funkcją społeczną i opiekuńczą państwa. Służba jest zatem charakterystyczna dla zawodów zaufania publicznego, mających do spełnienia szczególną misję, a jednocześnie opartych na ochronie dóbr prawem chronionych[8]. Elementy normatywne opisujące i charakteryzujące zawód prokuratora przyznają mu cechy zawodu szczególnego zaufania publicznego. TK w wyroku K 41/05[9] ustalił, iż zawód zaufania publicznego cechuje: 1) szczególna dbałość o prawidłowe i zgodne z interesem publicznym wykonywanie obowiązków służbowych, co wprost przekłada się na zapewnienie ochrony gwarantowanych Konstytucją RP praw podmiotowych jednostki; 2) uzyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego, które definiują i wchodzą w zakres tajemnic zawodowych[10], których ujawnienie albo nie może w ogóle nastąpić, albo jest uzależnione od zgody sądu; 3) objęcie osób dysponujących tajemnicą zawodową immunitetem zwalniającym od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; 4) korzystanie ze świadczeń takiego zawodu w razie realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); 5) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej, co jest oczywiste w przypadku tzw. wol-

---

[7] K. Sakowska, *Stosunek służby funkcjonariuszy służb mundurowych* [w:] E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 285-293.

[8] A. Nieć, B. Szyprowski, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez żołnierza osobie trzeciej podczas wykonywania obowiązków służbowych*, Prok. i Pr., 2024, nr 10, s. 101-136.

[9] Wyr. TK z 2.07.2007 r. (Dz.U. nr 127, poz. 871).

[10] Prokurator jest zobowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których w postępowaniu przygotowawczym, a także poza jawną rozprawą sądową, powziął wiadomość ze względu na swoje stanowisko (art. 102 § 1 pr. o prok.).

nych zawodów (np. adwokat, radca prawny), jednak w odniesieniu do zawodów sędziego czy prokuratora zasady zwykłej hierarchii urzędniczej (pracowniczej) także nie mają zastosowania wobec konstytucyjnej niezawisłości orzeczniczej sędziego oraz ustawowej niezależności prokuratora; 6) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej, która wraz z określeniem wysokich wymogów dostępu do zawodu oraz kontrolą samorządu zawodowego, w tym dyscyplinarną, dają rękojmię wykonywania zawodu zgodnie z interesem publicznym[11]. W przypadku zawodu zaufania publicznego szczególnego znaczenia nabiera kwestia zaufania do przedstawiciela danej profesji, jak i do całej instytucji. Prokurator z chwilą objęcia stanowiska staje się depozytariuszem wartości zawodu (zespołu zasad moralnych tworzących z normami etycznymi prawo moralne zawodu)[12] oraz pozyskanych tajemnic zawodowych.

Stosunek służbowy przybiera szczególną postać stosunku publicznoprawnego, co wynika z doktrynalnej koncepcji służby państwowej, określanej jako stosunek prawny danej osoby do państwa, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania, za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły funkcji państwowych, zwłaszcza czynności związanych bezpośrednio z realizacją władzy państwowej[13].

Stosunek służbowy prokuratora określany jest mianem służby publicznej, do której przepis art. 60 Konstytucji RP zalicza sytuację zawodową osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Prokuratura, podobnie jak sądy, instytucje kontroli państwowej oraz instytucje i urzędy państwowe realizujące zadania państwa jako organy władzy, jest zaliczana do grona władzy publicznej[14]. TK określił cechy charakterystyczne władzy publicznej[15], którymi są: 1) jednostronne ustalenie przez państwo warunków służby

[11] P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2, s. 75-76.

[12] Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów uchwalony został 12.12.2017 r. przez Krajową Radę Prokuratorów przy PG na podstawie art. 43 § 6 pr. o prok.

[13] Pismo Głównego Inspektora Pracy z 8.03.2021 r., GIP-GPP.081.8.2021.2 https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz_GIP_8.03.2021.pdf (dostęp: 5.10.2025 r.).

[14] Zob. wyr. TK z 7.05.2013 r., SK 11/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 40, LEX nr 1313915

[15] Zob. wyr. TK z 7.05.2002 r., SK 20/00, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29, LEX nr 54063.

państwowej; 2) publicznoprawny charakter stosunku służby; 3) trwałość stosunku służbowego (stabilizacja zatrudnienia); 4) podporządkowanie władzy publicznej, z którego wynikają ograniczenia i obowiązki; 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności za swoje działania (przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna); 6) posiadanie określonych przywilejów stanowiących swego rodzaju rekompensatę za ograniczenie i poświęcenie[16].

Ze swej istoty stosunek służbowy zakłada ustawową nierównorzędność jego stron. Skutkuje to nadrzędnością władzy służbowej, która jako nosiciel władztwa (imperium) państwowego dysponuje uprawnieniami władczymi wobec zatrudnionego. Wskazana nadrzędność znajduje swój wyraz zarówno w formalnie jednostronnym charakterze aktu mianowania (zgoda kandydata nie jest składnikiem aktu nominacyjnego, lecz tylko warunkiem jego ważności i skuteczności), w podległości władzy dyrektywnej przełożonego (obowiązek poddania się jednostronnym zmianom treści stosunku służbowego) oraz dyscyplinarnej[17].

Stosunki służbowe dotyczą osób, które są zatrudnione przez państwo w jego instytucjach i które w imieniu państwa wykonują powierzone im zadania. Nie jest to jednak grupa jednolita. Istnieją wyraźne różnice pomiędzy stosunkiem służbowym regulującym służbę w formacjach zmilitaryzowanych a stosunkiem służbowym w instytucjach cywilnych[18].

Obecnie w literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa rodzaje stosunków służbowych, mianowicie: niepracownicze i pracownicze stosunki służbowe. Ze względu na sposób ich regulacji można je podzielić na stosunki służbowe regulowane przez prawo pracy i stosunki służ-

[16] Jakkolwiek TK w wyr. z 7.05.2013 r., SK 11/11, LEX nr 1313915, zdefiniował przywileje sędziów, można je odnieść wprost do prokuratorów. Są wśród nich: zapewnienie stabilnych warunków pracy oraz wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków, nieusuwalność, stabilizacja stanowiska, nieprzenoszalność, immunitet i nietykalność, stan spoczynku.

[17] Zob. T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5-6, s. 249-266.

[18] J. Paśnik, *Recenzja P. Szustakiewicz, Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna,* Warszawa 2012, PPP 2012, nr 7-8, s. 150-154.

bowe będące przedmiotem prawa administracyjnego (administracyjne stosunki służbowe).

Posługiwanie się zwrotem „pracowniczy stosunek służbowy" (służbowy stosunek pracy) znajduje uzasadnienie w tym, że struktura każdego bez wyjątku stosunku prawnego powstałego przede wszystkim w wyniku aktu nominacji pracowniczej ma złożoną treść, przejawiającą się w jednoczesnym połączeniu stron stosunkami podstawowymi o charakterze publicznoprawnym (służbowym) oraz zobowiązaniowym (pracowniczym). Oznacza to, że składa się on z norm wyznaczających służbową (publicznoprawną) sferę statusu pracownika, które określają jego relacje z organem niebędącym pracodawcą, najczęściej w związku z aktem powierzenia, zmiany albo pozbawienia stanowiska, oraz relacje dyscyplinarne, jak i z norm wyznaczających sferę zobowiązaniową, odnoszącą się zasadniczo do stosunków między nominatem jako pracownikiem a zatrudniającym go pracodawcą. Ze względu na rozmiar i wzajemny rozkład pierwiastków publicznych (służbowych) i zobowiązaniowych (pracowniczych) w ich treści przybierać mogą one postać stosunków służbowo-pracowniczych (np. sędziowie i prokuratorzy), pracowniczo-służbowych (np. urzędnicy, kontrolerzy NIK) oraz stosunków pracowniczych z elementami służbowymi (np. nauczyciele, pracownicy nauki).

Stosunek służbowy prokuratora ma złożony charakter, zawiera bowiem zarówno elementy stosunku pracy, jak i elementy o charakterze publicznoprawnym[19]. Stosunek służbowy prokuratora jest szczególnym stosunkiem prawnym łączącym prokuratora z państwem i pracodawcą, obejmującym elementy o charakterze publicznoprawnym (na przykład działania w zakresie praworządności w imieniu państwa), korporacyjnym (przynależność do samorządu prokuratorskiego oraz prawo i obowiązek wykonywania jego zadań), a także czysto pracowniczym (prawa i obowiązki pracownicze, np. prawo do uzyskania wynagrodzenia, urlopu wypoczynkowego, ale także obowiązek dochowania tajemnicy)[20].

[19] Wyr. SO Warszawa-Praga w Warszawie z 18.03.2025 r., VII Pa 79/24, LEX nr 3847526.

[20] E. Mazurczak-Jasińska, *Sąd właściwy w sprawach o roszczenia ze stosunków służbowych sędziów i prokuratorów – wybrane zagadnienia (przyczynek do dyskusji)*,

W stosunku służbowym prokuratorów występują elementy władczego kształtowania ich sytuacji, jednakże stopień intensywności i zakres tego władztwa jest mniejszy niż w przypadku administracyjnoprawnego stosunku służbowego[21]. Element służbowy podkreślający związek z władztwem administracyjnym, w tym przejawiający się np. w możliwości delegowania prokuratora polegającego na czasowym powierzeniu określonych czynności prokuratorowi w innej jednostce organizacyjnej, w istocie mieści się w sferze administracyjnoprawnej[22]. Podkreślenie cech charakterystycznych dla stosunku administracyjnoprawnego następuje również w warstwie semantycznej poprzez zastosowanie w ustawie ustrojowej zwrotów: „nawiązanie stosunku służbowego" (art. 91 pr. o prok.), „wygaśnięcie stosunku służbowego" (art. 93 pr. o prok.), „przeniesienie na inne miejsce służbowe" (art. 94 pr. o prok.) itp. Nie są to jednak okoliczności decydujące o charakterze prawnym tej służby. Co najwyżej w ich kontekście można mówić o pierwiastkach publicznoprawnych w substracie pracowniczego stosunku służbowego prokuratora.

Status prokuratora, w rozumieniu prawa pracy, został uregulowany w art. 74 § 1 pr. o prok. i art. 91 § 1 pr. o prok. Jego stosunek służbowy nawiązywany jest na podstawie powołania[23], które rodzi również powstanie stosunku pracy[24]. Ustawowy zwrot „powo-

---

Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2021, nr 124, s. 75; post. SN z 6.09.2018 r., V CSK 265/17, LEX nr 2541896.

[21] J. Witkowski, *Charakter prawny zatrudnienia w ramach stosunku służbowego na przykładzie wybranej kategorii podmiotów zatrudnionych*, Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr specjalny, s. 791-805.

[22] P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2013, nr 8, s. 202-217.

[23] Nie ma ono jednak nic wspólnego z powołaniem, o którym mowa w art. 68 k.p. (post. NSA z 12.08.2010 r., I OSK 780/10, LEX nr 737509; zob. też post. SN z 6.09.2018 r., V CSK 265/17, LEX nr 2541896). Stosunek pracy na podstawie powołania, w rozumieniu k.p., cechuje się nietrwałością, co znajduje odzwierciedlenie w art. 70 § 1 k.p., który stanowi, że pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie albo w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Tymczasem stosunek pracy prokuratora, wręcz przeciwnie, cechuje się wyjątkową trwałością, a przesłanki odwołania prokuratora są nader ograniczone (art. 93 pr. prok.), P. Turek, *Komentarz do art. 91* [w:] P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.

[24] A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Komentarz do art. 74* [w:] A. Kiełtyka, W. Kotow-

łuje" podkreśla publicznoprawne źródło jego powstania i stanowi akt inwestytury[25] i został użyty w przypisie jako zwrot techniczny na określenie przekazania uprawnień związanych z urzędem, jak również służy podniesieniu doniosłości samego aktu[26]. Znamienne jest, że przy powołaniu na pierwsze stanowisko prokurator składa ślubowanie wobec PG[27]. Powołanie to na płaszczyźnie prawa pracy należy kwalifikować jako podstawę powstania stosunku pracy z nominacji[28]. W judykaturze podniesiono, że stosunek pracy prokuratora, choć zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu powstaje na skutek powołania, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania[29] (bądź quasi-mianowania). Stosunek pracy prokuratora, z uwagi m.in. na jego rangę oraz gwarancje trwałości zatrudnienia, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania[30].

Zatrudnienie prokuratora nie ma zatem charakteru administracyjnoprawnego. Co prawda w pr. o prok. pojawia się sformułowanie

---

ski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex/el., nb 3.

[25] Inwestytura z łac. *investire*, „odziewać", „ubierać", w średniowieczu ceremonia przekazania wasalowi dóbr lennych lub urzędu przez seniora, który po złożeniu hołdu i przysięgi wierności przez wasala wręczał mu symbol danego lenna (grudkę ziemi, włócznię, chorągiew), zob. *Popularna encyklopedia powszechna*, t. 7, Kraków, 1995.

[26] Często w tym kontekście mówi się o dekrecie (kadrowym) i choć nie jest to formalny termin prawny, to jednak pojawia się on w żargonie branżowym. Słowo dekret w języku polskim oznacza uroczysty, autorytatywny akt wydany przez władzę wykonawczą; zob. *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Kraków 2000. Tu słowo dekret odnosi się do pisemnego dokumentu (aktu) zawierającego wiążącą, jednostronną decyzję personalną dotyczącą czyjegoś statusu zawodowego (np. powołanie, delegowanie, odwołanie).

[27] Zgodnie z rotą zamieszczoną w art. 92 pr. o prok. każdy prokurator „ślubuje uroczyście, na powierzonym stanowisku służyć wiernie RP, stać na straży prawa, strzec praworządności, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości". Składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot „tak mi dopomóż Bóg", co podkreśla doniosłość chwili przez przywołanie bytu najwyższego (absolutu) będącego „źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna" (zob. Preambuła Konstytucji RP).

[28] Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 76 k.p.).

[29] Uchw. SN z 10.07.1996 r., I PZP 9/96, LEX nr 26110; wyr. SN z 20.04.2001 r., I PKN 379/00, LEX nr 74881; wyr. SN z 15.10.2015 r., II PK 260/14, LEX nr 1976870, post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564.

[30] Uzasadnienie uchw. SN z 10.07.1996 r., I PZP 9/96, LEX nr 26110.

„służba”[31], jednakże sam akt powołania nie jest decyzją administracyjną wydawaną w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Ponadto w pr. o prok. zasadniczo brak ograniczenia uprawnień obywatelskich, poza ograniczeniem niektórych uprawnień politycznych, jak również właściwie brak ograniczeń uprawnień osobistych, poza obowiązkiem składania oświadczenia majątkowego. Prokurator, dochodząc ochrony swoich uprawnień, nie musi domagać się wydania decyzji o określonej treści. Przepisy pr. o prok. mogą zostać zakwalifikowane jedynie jako pragmatyka pracownicza, a nie jako pragmatyka służbowa. Tym samym charakter zatrudnienia prokuratora nie ma cech administracyjnoprawnego stosunku służbowego, lecz odbywa się na podstawie pracowniczego stosunku służbowego[32].

Pozostawanie prokuratora w stosunku pracy oraz jego status jako pracownika w rozumieniu art. 2 k.p. nie budziły i nie budzą żadnych wątpliwości ani w judykaturze, ani w piśmiennictwie, potwierdza je również orzecznictwo europejskie[33].

Takiej kwalifikacji nie stoi na przeszkodzie art. 91 pr. o prok., określający stosunek pracy prokuratora mianem „stosunku służbowego”, gdyż analiza dalszych przepisów jednoznacznie wskazuje, że stosunek ten jest w istocie stosunkiem pracy. Przykładowo, art. 101 § 1 pr. o prok. stanowi, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Z kolei zgodnie z art. 130 pr. o prok. w sprawach nieuregulowanych przepisami pr. o prok. stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych[34], a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie – przepisy k.p. Nie można również pomijać, że w przepisach pr. o prok. występują pojęcia

---

[31] Np. zgodnie z art. 96 § 2 pr. o prok. prokurator powinien w służbie i poza służbą strzec powagi sprawowanego urzędu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności prokuratora lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności.

[32] J. Witkowski, *Charakter prawny zatrudnienia…* s. 791-805.

[33] Wyr. TSUE z 30.10.2025 r. w sprawie C-373/24 Ramawić, z zapytania prejudycjalnego sądu pracy Republiki Chorwackiej, w którym TSUE stwierdził, że prokuratorzy są pracownikami i znajduje do nich zastosowanie dyrektywa 2003/88/WE w zw. z art. 31 KPP.

[34] Ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1459), dalej: u.pup.

typowe dla stosunku pracy, np. czas (okres) pracy, a nie czas (okres) służby (art. 76 pr. o prok. i art. 99 pr. o prok.), nieobecność w pracy (niezdolność do pracy) z powodu choroby (art. 115 pr. o prok. i art. 117 pr. o prok.).

Stosunek służbowy prokuratorów jest określany wprost jako stosunek pracy w przepisach prok.reg. (np. § 89 lub § 95 ust. 1)[35], a także przez PG w pismach procesowych składanych w sprawach wytaczanych przeciwko niemu przez prokuratorów[36]. Identyczne stanowisko zajmuje w swych publicznych wystąpieniach Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP[37].

Okoliczności te potwierdzają, że prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., zatrudnionym na podstawie mianowania (*verbum legis*: powołania, określanego także niekiedy jako quasi-mianowanie). Jego obowiązki pracownicze zostały ustalone przez państwo w drodze ustawy, jednostronnie i imperatywnie, zatem strony – pracodawca ani pracownik – nie mogą kształtować wzajemnych stosunków według własnego uznania. Źródłem obowiązków prokuratora jest więc przede wszystkim pragmatyka prokuratorska (pracownicza), tj. pr. o prok., oraz wydawane na jej podstawie przez przełożonych czynności wykonawcze (m.in. zarządzenia, polecenia i wytyczne).

Immanentną cechą stosunku pracy z mianowania jest wzmożona trwałość zatrudnienia (pewność zatrudnienia). Wyraża się ona przede wszystkim w enumeratywnym wskazaniu sytuacji, które mogą prowadzić do ustania stosunku pracy (na skutek wypowiedzenia albo rozwiązania przez pracodawcę, rozwiązania z mocy prawa czy wygaśnięcia). Stabilizacja, oprócz dyspozycyjności i szczególnego katalogu obowiązków, stanowi cechę stosunku pracy z mianowania, która

[35] Prokurator rejonowy przedstawia prokuratorowi okręgowemu pisemne wnioski w sprawach ze stosunku pracy podległych prokuratorów i pracowników (§ 89 reg. prok.). Opinia o prokuratorach w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy może być wydana wyłącznie na ich prośbę (§ 95 ust. 1 reg.prok.).

[36] Zob. pisma PG w sprawach zakończonych post. WSA w Warszawie z 15.02.2016 r., II SA/Wa 52/16, LEX nr 2057214 czy post. NSA z 15.06.2016 r., I OSK 1222/16, LEX nr 2106410.

[37] Pismo z 21.03.2014 r., RG 20/14, skierowane do RPO, https://www.prokuratura-zz.pl/wp-content/uploads/2023/10/pismo-do-RPO.pdf (dostęp: 9.12.2025 r.).

przesądza o odrębności tego stosunku od stosunków pracy wynikających z innych podstaw. Ta właściwość charakteryzująca stosunki pracy z mianowania występuje także w stosunkach pracy, w jakich pozostają prokuratorzy.

Również zmiany treści stosunku pracy pracowników mianowanych w myśl obowiązujących pragmatyk są dokonywane na mocy aktów jednostronnych (przynajmniej pod względem formalnym), podejmowanych przez upoważnione do tego organy, na podstawie konkretnych przepisów określających: 1) okoliczności, których wystąpienie upoważnia do dokonania zmiany; 2) zakres zmian; 3) czas ich trwania oraz 4) przyznających pracownikom poddawanym tym zmianom pewne gwarancje odnoszące się do stanowiska i wynagrodzenia[38].

Mianowanie jest charakterystyczną formą nawiązania stosunku pracy dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Zarówno akt mianowania do służby, jak i akt z niej zwalniający należą do kategorii aktów władczych prawa publicznego. Mianowanie w rozumieniu art. 76 k.p. jest jednostronną czynnością prawną odpowiedniego organu, wywołującą – podobnie jak wybór – podwójny skutek: 1) powierza danej osobie kompetencje właściwe dla obsadzanego stanowiska; 2) prowadzi do nawiązania stosunku pracy i jest samoistną jego podstawą, zatem dla swojej ważności nie wymaga potwierdzenia w postaci zawarcia umowy o pracę[39]. Jak słusznie zauważa NSA, s*ą dwa rodzaje mianowania (nominacji). Mianowanie (nominacja), które powoduje powstanie* stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy), o którym mowa w art. 76 k.p., oraz mianowanie (nominacja), której skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjno-prawnym. Drugi rodzaj mianowania dotyczy służb mundurowych[40].

---

[38] A. Dubowik, *Glosa do uchwały SN z dnia 4 marca 1999 r., III ZP 2/99*, OSP 2000, nr 6, s. 99.

[39] Akt mianowania zawiera w sobie dwa elementy: wyposażenie w część władztwa państwowego określającego kompetencję danej osoby do działania w imieniu państwa oraz nawiązanie stosunku pracy (jak dawniej określano – służby), zob. W. Muszalski, A. Górnicz-Mulcahy, *Komentarz do art. 76* [w:] W. Muszalski, K. Walczak (red.), *Kodeks Pracy*. *Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.

[40] Wyr. NSA z 3.10.2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419; „Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania, które nie jest mianowaniem w rozumieniu k.p. z uwagi na występowanie w tym stosunku elementów o charakterze władczego kształtowa-

Również i to rozróżnienie wpływa na nomenklaturę tematu. Mianowanie, o którym mowa w art. 76 k.p., należałoby określać jako pracowniczy stosunek służbowy z mianowania, stosunek służbowy typu pracowniczego z mianowania albo mianowanie pracownicze. Z kolei w przypadku mianowania funkcjonariuszy poszczególnych służb zasadne jest stosowanie pojęcia stosunek służbowy z mianowania. Należy to odnieść do aktów regulujących status osób zatrudnionych na podstawie mianowania. W przypadku pierwszej z wymienionych grup zawodowych należałoby mówić o pragmatykach pracowniczych, a w odniesieniu do aktów regulujących status funkcjonariuszy poszczególnych formacji – o pragmatykach służbowych[41].

Cechą wspólną pragmatyk pracowniczych i pragmatyk służbowych jest to, że regulują one status poszczególnych grup zawodowych w sposób kompleksowy. Różni je to, że w przypadku pragmatyk pracowniczych w sprawach nieuregulowanych należy stosować przepisy prawa pracy, na zasadzie art. 5 k.p., a w przypadku pragmatyk służbowych takie ogólne odesłanie nie znajduje zastosowania. Pragmatyki służbowe stanowią *lex specialis* w stosunku do k.p.[42], który znajduje subsydiarne (posiłkowe) stosowanie wyłącznie w obszarach nieuregulowanych pragmatyką. Nie jest przy tym konieczne, aby w danej pragmatyce pracowniczej została zawarta norma zezwalająca na posiłkowe stosowanie przepisów prawa pracy. Wystarczającą podstawą jest regulacja art. 5 k.p., odsyłająca do przepisów prawa pracy w przypadku niekompletności uregulowań danej pragmatyki[43].

---

nia sytuacji funkcjonariusza. Stosunek służbowy policjanta ma charakter administracyjno-prawny", za: wyr. WSA w Białymstoku z 23.02.2006 r., II SA/Bk 943/05, LEX nr 890787; wyr. WSA w Poznaniu z 5.02.2009 r., IV SA/Po 430/08, LEX nr 484089.

41 P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Charakter prawny mianowania – wybrane aspekty*, Przegląd Bezpieczeństwa Publicznego 2020, nr 22, s. 98-118.

42 K.p. w stosunku do regulacji szczególnych (tzw. pragmatyk pracowniczych) pełni funkcję aktu ogólnego (*lex generalis*). Dopiero w razie braku regulacji danej kwestii w ustawie szczególnej przepis k.p. znajduje zastosowanie bezpośrednio, a nie w sposób odpowiedni. Ustawy szczególne są bowiem tak pomyślane, aby regulowały jedynie kwestie wymagające regulacji odmiennej, pozostawiając bezpośrednio w mocy k.p. te, w których nie zachodzi potrzeba różnicowania, za: W. Muszalski, B. Godlewska-Bujok, *Komentarz do art. 5* [w:] W. Muszalski, K. Walczak (red.), *Kodeks Pracy*…

43 Ibidem.

Drugim skutkiem wynikającym z k.p., dotyczącym źródeł regulacji stosunków pracy z mianowania, jest wyłączenie w stosunku do niektórych pracowników mianowanych zawierania układów zbiorowych pracy. Zgodnie z art. 239 § 3 k.p. nie zawiera się układów zbiorowych pracy m.in. dla mianowanych członków korpusu służby cywilnej, dla zatrudnionych na podstawie mianowania pracowników urzędów państwowych oraz dla sędziów i prokuratorów. W odniesieniu do tych ostatnich dwóch kategorii pracowników dokonane wyłączenie ma dodatkowe znaczenie, ponieważ potwierdza ich status pracowniczy. Gdyby sędziowie i prokuratorzy nie byli pracownikami, zbędne by było wskazywanie w k.p., że nie zawiera się dla nich układu zbiorowego[44].

W przypadku większości pracowników mianowanych sądownictwa i prokuratury (sędziowie, prokuratorzy, asesorzy oraz kuratorzy sądowi) akt mianowania z mocy wyraźnego przepisu zawiera dwa oświadczenia: jedno jest oświadczeniem woli[45] w rozumieniu art. 11 k.p. – wywiera skutek w sferze nawiązania stosunku pracy; drugie – będące elementem treści aktu administracyjnego – wywierające skutki o charakterze publicznoprawnym. Oba wchodzące w jego skład rodzajowo odmienne oświadczenia są współzależne od siebie w tym sensie, że ważność jednego jest warunkiem ważności drugiego[46].

Prokuratorów wszystkich jednostek organizacyjnych powołuje PG na wniosek PK (art. 74 pr. o prok.). Stosunek służbowy prokuratora nawiązuje się z chwilą doręczenia[47] zawiadomienia o powołaniu[48]

---

[44] Z. Góral, *Stosunki pracy z mianowania z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy,* Studia Iuridica Lublinensia, 2015, nr 3, s. 349 i nast.

[45] W zgodzie z art. 11 k.p. byłoby albo przyjęcie, że mianowanie jest czynnością powierzającą określone stanowisko w sferze publicznej, której towarzyszy porozumienie między pracownikiem i pracodawcą nawiązujące stosunek pracy, albo też jest oświadczeniem woli pracodawcy (złożoną przez niego ofertą), powodującym nawiązanie stosunku pracy, jeśli tylko jest z nim zgodne oświadczenie złożone przez pracownika (jeśli pracownik przyjmuje złożoną ofertę), ibidem, s. 349 i nast.

[46] R. Hauser, Z. Niewiadomski. A. Wróbel (red.), *Stosunek służbowy. System Prawa Administracyjnego*. t. 11, Warszawa 2011, s. 198.

[47] Art. 91 § 1 pr. o prok. mówi o doręczeniu zawiadomienia.

[48] Akt władczy z zakresu administracji, istotnie różniący się od umowy o pracę, szerzej zob. P. Drembkowski, *Komentarz do art. 92 pr. prok*. [w:] P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze, Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2021 r., s. 227-228.

na stanowisko prokuratora (określonej w akcie powołania powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury albo jednostki IPN). Przepis art. 91 § 1 pr. o prok. ma zastosowanie do wszystkich stanowisk prokuratorskich, a zatem dotyczy powołania danej osoby na pierwsze stanowisko prokuratorskie, jak i sytuacji, w której dany prokurator zostaje powołany na wyższe stanowisko prokuratorskie.

Od powołania na stanowisko prokuratorskie z art. 91 § 1 pr. o prok. należy odróżnić powołanie *par excellence* do pełnienia określonych funkcji w prokuraturze (art. 14 pr. o prok. i art. 15 pr. o prok.), z których pełniący je prokurator może być w każdej chwili odwołany. Pragmatyka prokuratorska reguluje kwestię powierzenia prokuratorom dodatkowej funkcji w sposób niewymagający posiłkowania się u.pup ani k.p. W myśl tych przepisów prokurator, obok pełnienia swej funkcji zasadniczej, może zostać powołany do pełnienia pozostałych funkcji w prokuraturze. Funkcje te mają charakter funkcji dodatkowych, w tym znaczeniu, że osoba, której je powierzono, nadal pełni obowiązki prokuratora. W myśl powołanych przepisów podmioty uprawnione do powierzenia prokuratorowi dodatkowej funkcji mogą go w każdej chwili z tej funkcji odwołać[49].

Akt powołania obejmuje zawsze łączne wskazanie stanowiska prokuratorskiego i miejsca służbowego[50].

Przejście prokuratora w stan spoczynku nie kończy stosunku pracy. Zmienia się tylko jego charakter prawny, przez zaprzestanie wymagania od prokuratora wykonywania obowiązków służbowych, z czym oczywiście połączone jest pozbawienie go uprawnień potrzebnych do wykonywania tych obowiązków[51]. Jak wskazuje TK, „powołanie na stanowisko sędziego i prokuratora następuje na czas nieoznaczony,

[49] Odwołanie prokuratora z dodatkowej funkcji nie prowadzi do ustania stosunku pracy w drodze jego wygaśnięcia na zasadach określonych w ustawie, gdyż ten skutek wywołuje tylko odwołanie ze stanowiska prokuratora, które jest aktem różnym od odwołania z funkcji dodatkowej. zob. uchw. SN z 4.03.1999 r., III ZP 2/99, LEX nr 35821.

[50] P. Turek, *Prawo o prokuraturze, Komentarze*, Warszawa 223, s. 276.

[51] Prokurator w stanie spoczynku może jednak pracować w charakterze doradcy (art. 38 § 2 pr. prok.), zasiadać w Krajowej Radzie Prokuratorów (art. 42 § 1 pkt 5 pr. prok.), w charakterze konsultanta lub doradcy wchodzić w skład zespołu prokuratorów do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego w określonej sprawie lub grupie spraw, jednak bez prawa wpływania na treść czynności procesowych (art. 63 § 4 pr. prok.).

a przejście w stan spoczynku nie powoduje ustania stosunku pracy. Wraz z przejściem w stan spoczynku stosunek służbowy sędziego i prokuratora nie wygasa bowiem, lecz tylko ulega przekształceniu. Specyfiką tego stanu jest pozostawanie w stosunku służbowym przy braku obowiązku świadczenia pracy"[52]. Podobnie przyjął SN, podnosząc, że stosunek służbowy sędziego i prokuratora trwa co do zasady do śmierci i aż do tego momentu wskazane podmioty status ten zachowują (są prokuratorami albo sędziami), tyle że po przejściu w stan spoczynku – bez obowiązku świadczenia pracy. Rozważając zaś zakres przepisów stosowanych do prokuratorów w stanie spoczynku, SN wskazywał, że należy zgodzić się z twierdzeniem, że status prokuratora w służbie czynnej jest odmienny od statusu prokuratora w stanie spoczynku, bowiem pierwszy z wymienionych wykonuje obowiązki wskazane w pr. o prok., drugi zaś zadań tych obowiązków z różnych powodów nie wykonuje[53]. Możliwe jest przywrócenie prokuratora w stanie spoczynku do służby czynnej, co jednak nie jest tożsame z ponownym nawiązaniem z nim stosunku służby. W takiej sytuacji chodzi o ponowne zobowiązanie prokuratora do wykonywania obowiązków (uprawnień) służbowych, z czym jest też koherentne uposażenie w stosowne instrumenty publicznoprawne, służące do wykonywania obowiązków. Powierzenie w/w przymiotów odbywa się łącznie z powierzeniem stanowiska służbowego i ma każdorazowo odpowiednie umocowanie ustawowe.

Przyjęcie, że powołanie na stanowisko (a faktycznie mianowanie) jest aktem prawa pracy, ma doniosłe konsekwencje, gdyż w rezultacie jego ważność rozpatrywać należy w przypadku prokuratorów przede wszystkim na mocy prawa pracy[54]. Również orzecznictwo wskazuje, że sankcji wadliwości czynności prawnych dotyczących prokuratorów i sędziów należy szukać w tym właśnie prawie[55].

---

[52] Wyr. TK z 6.03.2007 r., SK 54/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 23; podobnie post. SN: z 9.11.2011 r., III SW 169/11, LEX nr 1165793; post. SN z 9.11.2011 r., III SW 168/11, LEX nr 1095839.

[53] Wyr. SN z 29.09.2005 r., SDI 22/05. LEX nr 568821.

[54] M. Łukaszewicz, *Przywrócenie prokuratora do czynnej służby na podstawie art. 47 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze*, Consilium Iuridicum 2025, nr 1-2, s. 62-94.

[55] Zob. uzasadnienie uchw. SN z 5.04.2007 r., I PZP 3/07, LEX nr 236117, dotyczącej asesora sądowego.

Stwierdzenie, że prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., powoduje, że jego praca pozostaje pod ochroną RP (art. 24 Konstytucji RP)[56], a to wyklucza wszelką dowolność i arbitralność w zakresie kształtowania treści stosunku pracy łączącego prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której jest zatrudniony. Na poziomie ogólnych reguł rządzących prawem pracy ową arbitralność i dowolność wyklucza adresowany również do pracodawcy art. 8 k.p., z którego wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie albo zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Ponadto w myśl art. 11^1 k.p. pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Wskazane normy ogólne prawa pracy, chociaż nie zmieniają i nie modyfikują istniejących i przysługujących praw podmiotowych, to jednak określają granice ich wykonywania. Poza tym ogólne zasady rządzące prawem pracy sprzeciwiają się przedmiotowemu traktowaniu pracowników, którymi są prokuratorzy, co w sposób oczywisty narusza godność osoby ludzkiej[57]. Naruszeniem godności jest bowiem każda sytuacja, gdy człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, a jego rola sprowadzona zostaje do czysto instrumentalnej postaci[58].

W związku z tym konstytucyjna zasada ochrony stosunku pracy (art. 24 Konstytucji RP) i stanowiące jej konkretyzację powołane ogólne zasady prawa pracy, a także szczegółowe postanowienia Konstytucji RP mające istotne znaczenie w stosunkach pracy, takie jak nakaz uwzględniania przez państwo dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), szczególna pomoc państwa udzielana matce przed i po urodzeniu

[56] O ochronie konstytucyjnej stosunku pracy zob. E. Musiałowicz, *Zagadnienie pracy i wynagrodzenia za pracę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, RPEiS 2014, nr 4, s. 78-88.

[57] Opinia wyrażona przez RPO w piśmie procesowym z 30.04.2021 r. skierowanym do SO w Krakowie, VII P 45/19, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo_procesowe_RPO_30.04.2021.pdf (dostęp: 21.10.2025 r.).

[58] Wyr. TK: z 9.07.2009 r., SK 48/05, LEX nr 505450; wyr. TK z 24.02.2010 r., K 6/09, LEX nr 560317.

dziecka (art. 71 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) nie pozwalają na przyjęcie, że podejmując na podstawie art. 106 § 2 pr. o prok. decyzję o delegowaniu prokuratora, PG (PK) może to czynić całkowicie dyskrecjonalnie. Przeciwnie, powołane konstytucyjne prawa przysługujące jednostce powodują, że spoczywa na nim prawny obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji o delegacji, czy osobista i rodzinna sytuacja osoby delegowanej jej nie wyklucza.

2. Jednostka prokuratury jako pracodawca

Kolejną istotną kwestią z punktu widzenia omawianej problematyki jest właściwe oznaczenie pracodawcy prokuratora. Ma to decydujące znaczenie w sprawach przed sądem pracy i wiąże się z legitymacją bierną, czyli z możliwością do bycia pozwanym w sprawie ze stosunku służbowego prokuratora[59]. Zagadnienie to sprowadza się zatem do udzielania odpowiedzi na pytanie: kto w świetle prawa jest pracodawcą prokuratora i kto w sytuacji sporu będzie stroną legitymowaną biernie do brania udziału w postępowaniu przed sądem pracy.

Generalnie za pracodawcę prokuratora należy uznać tę jednostkę prokuratury, w której wykonuje on zadania służbowe, jeżeli jednostka ta ma ogólną kompetencję do zatrudniania pracowników. Powyższe stwierdzenie wynika z treści art. 16 pr. o prok. W myśl tego przepisu prokuratury rejonowe, obok Prokuratury Krajowej, prokuratur apelacyjnych i okręgowych, są powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratur. Natomiast prawa i obowiązki osób zatrudnionych w powszechnych jednostkach prokuratur określa ustawa o pracownikach sądów i prokuratury[60]. Z przepisów tych, zwłaszcza art. 1 pkt 2 upsip wynika, że podmiotem zatrudniającym są jednostki prokuratury, w tym m.in. prokuratury rejonowe[61]. W przytoczonych przepisach nie

[59] Wniesienie powództwa przeciwko podmiotowi niebędącemu pracodawcą nie przerywa ani nie zachowuje terminu z art. 264 § 1 k.p., zob. wyr. SN z 2.06.2006 r., I PK 271/05, LEX nr 271239.

[60] Ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1332), dalej zwana: upsip.

[61] Podobnie na podstawie art. 130 pr. o prok. stosowane do prokuratorów w sprawach nieuregulowanych przepisy u.pup również mówią o pracownikach zatrudnionych np. art. 1 ust. 1 u.pup.

ma mowy o pracownikach świadczących pracę w poszczególnych jednostkach, ale o pracownikach zatrudnionych w tych jednostkach.

Wskazane w art. 16 pr. o prok. podmioty są państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej[62], tworzonymi na podstawie rozporządzenia MS[63]. Całkowite koszty funkcjonowania prokuratury ponosi budżet państwa, a PG dysponuje stosowną częścią budżetu państwa przeznaczoną na realizację jej zadań[64].

Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy należy według nomenklatury k.p.c. do tzw. postępowań odrębnych, co oznacza, iż jego cechą jest pewna odmienność w stosunku do „standardowego" procesu cywilnego. Stroną w postępowaniu z zakresu prawa pracy jest pracodawca[65], chociażby nie posiadał osobowości prawnej. Oznacza to, że może być to jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Takimi jednostkami organizacyjnymi są powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Za utrwalone w orzecznictwie należy uznać stanowisko, że w sprawach o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną procesową nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna, będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., reprezentowana przez osobę upoważnioną do działania w określonym zakresie w imieniu pracodawcy[66]. Jednostka ta jest biernie legitymowana w sporach ze stosunku pracy jej pracowników, w tym pracowników zatrudnionych na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny[67]. Jedynie wyjątkowo w sprawach funkcjonariuszy (niebędących pracownikami), przekazanych ustawą do rozpoznania sądom pracy, może być uzasadnione powiązanie pozwanego ze Skarbem Państwa[68]. Oznacza to, że w sprawach pracowniczych to

---

62 Wykładnia *a contrario* art. 33 k.c.

63 Art. 35 pr. o prok.

64 Art. 53 pr. o prok. i § 102 ust. 2 reg.prok.

65 Art. 460 § 1 k.p.c. przyznaje zdolność sądową i procesową także pracodawcy, chociażby nie posiadał osobowości prawnej.

66 Wyr. SN z 17.06.2021, II PSKP 51/21, LEX nr 3207812

67 Wyr. SN z 9.09.1977 r., I PRN 115/77, OSNCP 1978, nr 10, poz. 177, LEX nr 12515.

68 SN stwierdził, iż dyrektor izby Krajowej Administracji Skarbowej nie ma zdolności sądowej i procesowej (art. 206 ust. 4 ustawy z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.), gdyż jest to sprawa o zobowiązanie izby KAS jako *statio fisci* Skarbu Państwa, zob. wyr. SN z 9.05.2019 r., I PK 245/17, LEX nr 2659383.

jednostki organizacyjne prokuratury, którymi są np. prokuratura rejonowa czy prokuratura okręgowa, mogą występować jako strona pozwana[69]. Natomiast z pewnością Prokuratura Krajowa bądź prokuratura okręgowa nie występują w procesie, w którym stroną przeciwną jest osoba prokuratora, jako podmioty *statio fisci* Skarbu Państwa[70].

Zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia pracowników. Przepis ten odwołuje się do tzw. zarządczej koncepcji pracodawcy, zgodnie z którą pracodawcą jest jednostka organizacyjna, której kierownictwo – bez względu na posiadanie tytułu majątkowego do zakładu – ma mandat do zarządzania nią i zatrudniania pracowników we własnym imieniu[71]. Jeżeli chodzi o prokuratury, niewątpliwie nastąpiło ich organizacyjne wyodrębnienie[72], w ujęciu semantycznym ustawodawca posługuje się pojęciem powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury.

Zdaniem SN, kompetencja do zatrudniania pracowników (i rozwiązywania stosunków pracy), jako decydująca o uznaniu za pracodawcę w rozumieniu art. 3 k.p., nie musi dotyczyć zatrudniania wszystkich pracowników, a szczególnie nie musi uwzględniać pracowników na stanowiskach kierowniczych lub których status wykracza poza stosunki typowo pracownicze (nie wyłączając pracowników zatrudnionych na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny)[73]. Ma to istotne znaczenie dla prokuratorów, którzy powoływani są do służby przez PG, a więc podmiot co prawda stojący na czele struktury, jaką jest prokuratura, ale nieznajdujący się w strukturze organizacyjnej konkretnej

[69] W takich sprawach nie ma zastosowania art. 67 § 2 k.p.c., zgodnie z którym w tzw. „zwykłym" postępowaniu procesowym stroną jest zawsze Skarb Państwa, a tylko uosabia to jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (*statio fisci*). W tym względzie pracodawcy przysługuje tzw. szczególna zdolność sądowa. Stanowi to najważniejszy w praktyce przykład korzystania ze szczególnej zdolności sądowej przez państwowe jednostki organizacyjne, które nie mają osobowości prawnej.

[70] Wyr. SO w Warszawie z 28.02.2022, XIII P 17/21, LEX nr 3361874.

[71] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Stosunek*…, s. 171-177; zob. post. SN z 28.11.2017 r., II PK 352/16, LEX nr 3547941.

[72] Zgodnie z art. 16 pr. o prok. powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury są: Prokuratura Krajowa, prokuratury regionalne, prokuratury okręgowe i prokuratury rejonowe.

[73] Wyr. SN z 17.06.2021, II PSKP 51/21, LEX nr 3207812.

jednostki prokuratury[74]. W tym kontekście za pracodawcę prokuratora należy uznać tę jednostkę prokuratury, w której wykonuje on zadania służbowe, jeżeli jednostka ta ma generalną kompetencję do zatrudniania pracowników (art. 74 § 1 w związku z art. 1 § 3 pr. o prok).

W literaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym „pracodawcą dla pracowników sfery publicznej jest jednostka organizacyjna, w której świadczą oni pracę, a nie jakaś struktura nadrzędna czy też cała organizacja państwowa (samorządowa). Model ten odpowiada w pełni zarządczej koncepcji pracodawcy, której hołduje k.p., może więc teoretycznie znaleźć zastosowanie we wszystkich omawianych przypadkach. Z taką też sytuacją mamy do czynienia w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych, które zostały wyposażone w osobowość prawną albo też są dostatecznie wyodrębnione organizacyjnie i majątkowo, tak iż spełniają wszystkie warunki uznania ich za pracodawcę. Jako przykłady wymienić tu można: szkoły i inne placówki oświatowe, szkoły wyższe, instytucje badawcze, PAN i niektóre z jej jednostek organizacyjnych, sądy i prokuratury”[75]. Zdaniem przedstawicieli doktryny, pracodawcą prokuratora jest zatem jednostka organizacyjna, w której świadczy on pracę.

Powyższe pozostaje w zbieżności z koncepcją tzw. pracodawcy wewnętrznego, czyli jednostki, która posiada podmiotowość w sferze stosunków pracy (przymiot pracodawcy), jednak nie posiada własnego majątku i funkcjonuje w ramach innej jednostki organizacyjnej albo osoby prawnej. W rezultacie pracodawcami wewnętrznymi są także organizmy w pewnym sensie samodzielne, lecz działające w imieniu osób prawnych, którymi są Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Trudno bowiem przyjąć, że podmiot, który nie posiada osobowości prawnej i działa na bazie majątku innej osoby prawnej, nawet jeśli w jej ramach korzysta z dużej autonomii, jest pracodawcą samodzielnym, a nie wewnętrznym[76].

---

[74] Zgodnie z art. 1 § 2 pr. o prok. PG jest naczelnym organem prokuratury. Natomiast art. 13 § 1 pr. o prok. stanowi, że PG kieruje działalnością prokuratury, a § 2, że PG jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratorów.

[75] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Stosunek…* s. 176.

[76] Ł. Pisarczyk, *Pracodawca wewnętrzny*, Monitor Prawa Pracy 2004, nr 12, s. 320-325.

Analiza normy zawartej w art. 3 k.p. wskazuje, że status pracodawcy posiada zarówno osoba prawna, jak również jej część, jeśli może zostać uznana za „jednostkę organizacyjną". Przepis nie wyjaśnia, jak również nie stawia żadnych warunków, w zakresie uformowania jednostki organizacyjnej działającej w ramach bardziej rozbudowanej struktury. Wypracowany wzorzec weryfikujący podmiotowość pracodawcy, składa się z trzech elementów, które powinny wystąpić kumulatywnie. Po pierwsze, jednostka organizacyjna ma charakteryzować się wystarczającą samodzielnością organizacyjną i majątkową, po drugie, ma zatrudniać we własnym imieniu pracowników, i po trzecie, jej wyodrębnienie powinno nastąpić w sposób sformalizowany[77].

Powyższa wykładnia, jeżeli chodzi o prokuraturę, została wyrażona w judykaturze. Zgodnie z wyrokiem SN III PZP 8/03 „pracodawcą legitymowanym do wystąpienia przeciwko prokuratorowi prokuratury rejonowej z żądaniem naprawienia szkody z tytułu pracowniczej odpowiedzialności materialnej jest prokuratura rejonowa"[78]. W uzasadnieniu SN wyjaśnił, że „zatrudnienie w prokuraturze rejonowej trzeba zatem rozumieć przede wszystkim jako wykonywanie w niej, jako w zakładzie pracy w znaczeniu przedmiotowym (placówce zatrudnienia), pracy, czy szerzej – realizowanie stosunku pracy. Prokurator rejonowy jako kierownik tego zakładu pracy wykonuje też wobec prokuratora przynajmniej niektóre kompetencje pracodawcy, np. co do organizacyjno-porządkowych aspektów pracy"[79].

Od pracodawcy należy odróżnić osobę wykonującą czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy. W orzecznictwie przyjmuje się, że osoba wykonująca czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę, który jest jednostką organizacyjną, nie musi być objęta strukturą organizacyjną tej jednostki. Nie zmienia to jednak faktu, że w sprawach z zakresu prawa pracy z powództwa pracownika biernie legitymowany jest wyłącznie pracodawca, a nie osoba (organ) wykonująca za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy[80]. Oznacza to,

[77] Wyr. SN z 1.02.2023, III PSKP 85/21, LEX nr 3521514.
[78] Wyr. SN z 29.07.2003 r., III PZP 8/03, OSNP 2004, nr 5, poz. 75, LEX nr 3458125.
[79] Ibidem.
[80] Dlatego w post. z 12.03.1976 r., I PZ 1/76, LEX nr 12400, SN przyjął, że w sprawach

że w sprawach ze stosunku służbowego prokuratora pracodawcą jest zawsze konkretna jednostka organizacyjna prokuratury, nie jest nim natomiast podmiot, który reprezentuje go na zewnątrz lub wykonuje czynności z zakresu prawa pracy. Przykładowym pracodawcą prokuratora prokuratury rejonowej jest prokuratura rejonowa, a nie prokurator rejonowy, który kieruje prokuraturą rejonową (art. 24 § 3 pr. o prok).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 3^1 k.p. za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona osoba. Enumeratywne wyliczenie organów zarządzających nie jest możliwe ze względu na różnorodność regulacji normatywnych bądź ustrojowo-organizacyjnych, funkcjonujących w stosunkach pracy. Oznacza to, że u jednego pracodawcy przymiot ten będzie posiadał więcej niż jeden organ[81]. Jak podniesiono w orzecznictwie SN, o tym, kto występuje w roli osoby lub organu dokonującego za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy w rozumieniu tego przepisu, decydują w pierwszej kolejności przepisy prawa[82].

Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury również nie dokonuje jeden podmiot, ale wszystkie te podmioty, którym to uprawnienie przyznaje ustawa, co w świetle innych przepisów prawa pracy i postępowania cywilnego oznacza możliwość kontroli tych czynności przed sądem pracy (droga sądowa)[83]. Powyższy pogląd koresponduje z rozważaniami SN[84], który wskazał, że organ zarządzający jednostką może

---

o roszczenia pracowników ze stosunku pracy stroną procesową nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna, będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p., reprezentowana przez jej kierownika lub innego pracownika upoważnionego do działania w określonym zakresie w imieniu pracodawcy. Podobnie wyr. z 9.09.1977 r., I PRN 115/77, LEX nr 12515, w którym SN wskazał, że jednostka organizacyjna będąca pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. jest biernie legitymowana w sporach o roszczenia ze stosunku pracy jej pracowników, nie wyłączając pracowników zatrudnionych w niej na podstawie powołania przez właściwy organ nadrzędny.

81 K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz. t. 1, Art. 1-93,* Warszawa 2025, s. 54.

82 Post. SN z 22.01.2008 r., II PZ 62/07, LEX nr 486144.

83 Pismo RPO z 8.01.2020 r., III.7044.80.2019.LN, skierowane do SO w Krakowie, zgłaszającego udział w sprawie VII P 45/19.

84 Zob. post. SN z 22.01.2008 r., II PZ 62/07, LEX nr 486144.

być jednoosobowy lub wieloosobowy i mieścić się w strukturze organizacyjnej bądź nie być jej organem, zaś o tym, kto występuje w roli osoby lub organu dokonującego za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, w rozumieniu art. 3^1 § 1 k.p., decydują przepisy prawa, statuty bądź innego rodzaju regulacje wewnątrzzakładowe. Skoro w sprawie delegacji art. 106 § 1 i 2 pr. o prok. wprost przyznaje takie uprawnienie wyłącznie PG lub PK, nie zaś innym osobom, to uznać należy, że to jeden z tych podmiotów dokonuje w tym przypadku czynności z zakresu prawa pracy. Okoliczność ta nie przesądza, że podmioty te uzyskują względem delegowanego prokuratora przymiot pracodawcy.

SN zauważył, że kwestią wtórną dla statusu pracodawcy jest prawo dysponowania funduszem płac. O nabyciu albo utracie przymiotu dysponenta środków budżetu państwa decyduje w ostateczności ilość szczebli w określonej strukturze organów państwowych. Na płaszczyźnie prawa pracy ma to jednak drugorzędne znaczenie, gdyż wynagrodzenia i naliczane od nich składniki należą w całości, a więc niezależnie od miejsca danej jednostki w hierarchicznej strukturze danego działu służby, do kategorii bieżących i ściśle limitowanych wydatków budżetu państwa. Również pozostałe wydatki i przychody poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury, np. z tytułu pracowniczej odpowiedzialności majątkowej, są ostatecznie ciężarem Skarbu Państwa, niezależnie od tego, na jakim rachunku zostałyby zapisane[85]. Pracodawca, zwłaszcza gdy jest osadzony w strukturze Skarbu Państwa jako jego *statio fisci*, powinien realizować przypisane mu systemowo zobowiązania, choćby środki na nie czerpał ze źródeł niepozostających w jego dyspozycji[86].

Poważne wątpliwości na tym tle zrodziły się w związku z funkcjonowaniem prokuratur rejonowych i dotyczą one dwóch elementów. Po pierwsze, prokuratury rejonowe nie dysponują własnym budżetem, w tym budżetem na płace osób wykonujących obowiązki na najniższym

[85] Uchw. SN z 29.07.2003 r., III PZP 8/03, OSNP 2004, nr 5, poz. 75; wyr. SO Warszawa-Praga w Warszawie z 18.03.2025 r., VII Pa 79/24, LEX nr 3847526.

[86] Wyr. SO w Zielonej Górze z 28.12.2023 r., IV Pa 59/23, LEX nr 3669796.

szczeblu prokuratury. Dysponentem budżetowym jest prokurator okręgowy, a nie prokurator rejonowy[87]. Po drugie, kwestie kadrowe również zostały przeniesione na poziom prokuratury okręgowej[88].

SN wyraził pogląd, że pracodawcą prokuratora prokuratury rejonowej jest jednostka organizacyjna prokuratury, w której pełni on czynności służbowe, czyli prokuratura rejonowa będąca jego pracodawcą w rozumieniu art. 3^1 k.p., w imieniu którego czynności z zakresu stosunku pracy wykonuje prokurator okręgowy, tyle że nie ma on statusu pracodawcy[89].

Przez zatrudnienie w prokuraturze rejonowej należy rozumieć wykonywanie (realizowanie) w niej czynności jako w zakładzie pracy w znaczeniu przedmiotowym. SN zauważył, że prokurator rejonowy wobec prokuratorów tej jednostki wykonuje przynajmniej niektóre kompetencje, choćby w zakresie organizacyjno-porządkowym w procesie pracy. Oceny tej nie zmienia podzielenie pozostałych kompetencji (np. rozwiązywanie albo nawiązywanie stosunków pracy) pomiędzy podmioty usytuowane na wyższych szczeblach władzy służbowej, a także brak możliwości bezpośredniego dysponowania przez prokuratorów rejonowych środkami budżetowymi[90]. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że prokuratura rejonowa jest

[87] Zgodnie § 102 ust. 4 pkt 3 reg.prok. dysponentem trzeciego stopnia jest prokurator okręgowy w zakresie dysponowania środkami budżetowymi danej prokuratury okręgowej oraz prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury okręgowej

[88] Zgodnie z art. 134 § 1 pr. o prok. właściwy prokurator okręgowy prowadzi dla każdego prokuratora prokuratury rejonowej i okręgowej osobny wykaz służbowy zawierający podstawowe dane dotyczące jego stosunków służbowych i osobistych w zakresie mającym wpływ na pełnienie urzędu prokuratora, a także dane na temat odbytych szkoleń i form doskonalenia zawodowego oraz innych okoliczności wskazujących na specjalizację w poszczególnych dziedzinach prawa lub prowadzeniu poszczególnych rodzajów spraw.

[89] Wyr. SN z 14.10.2004 r., I PK 543/03, LEX nr 829076; uchw. SN z 29.07.2003 r., III PZP 8/03, LEX nr 3458125.

[90] Przez to w przypadku dłużnika będącego prokuraturą rejonową nie jest możliwym wskazanie w treści klauzuli wykonalności jej numeru identyfikującego (NIP), gdyż żadna z 342 prokuratur rejonowych go nie posiada. Rodzi to problemy w postępowaniu egzekucyjnym, zob. C. Golik, *Klauzula wykonalności wydana przeciwko prokuraturze rejonowej – dwa problemy prawne w jednej sprawie,* Prok. i Pr. 2025, nr 12, s. 79-98.

w rozumieniu art. 3 k.p. pracodawcą, w imieniu którego czynności z zakresu stosunku pracy wykonuje prokurator okręgowy, tyle że nie ma on statusu pracodawcy[91]. Podobnie bez znaczenia jest Fakt, że akta osobowe prokuratora prokuratury rejonowej prowadzi prokurator okręgowy. Taka regulacja dotycząca prowadzenia spraw kadrowych ma jedynie charakter organizacyjny, związany z jej ekonomiką, co nie wpływa na status pracodawcy.

W postanowieniach SN w sprawach II PZP 5/04 i II PK 352/16[92] podsumowano dotychczasową judykaturę SN dotyczącą wykładni pojęcia pracodawcy, a tym samym jego legitymacji procesowej w sprawach, w których stroną jest prokurator prokuratury rejonowej. W postanowieniach tych przywołano uchwałę SN w sprawie I PZP 30/93. Co prawda sprawa wówczas rozpoznawana dotyczyła sędziego, a nie prokuratora, jednakże istotne podobieństwa zachodzące zwłaszcza pomiędzy sposobem nawiązywania stosunków pracy osób zajmujących te stanowiska sprawiały, iż poglądy sformułowane przez SN w tamtym postępowaniu mogą być uznane za przydatne również do niniejszych rozważań. Stwierdzono wówczas, że w rozumieniu art. 3 k.p. jednostką organizacyjną zatrudniającą sędziego jest np. sąd rejonowy. Zdolność sądową w sprawach roszczeń pracowników ze stosunku pracy ma państwowa jednostka organizacyjna będąca zakładem pracy (pracodawcą) w rozumieniu art. 3 k.p., natomiast nie ma jej ani Skarb Państwa, ani – tym bardziej – Prezes Sądu Wojewódzkiego. Prezes żadnego sądu nie może być uznany ani za jednostkę organizacyjną będącą zakładem pracy (pracodawcą) w rozumieniu art. 3 k.p., gdyż jest nią sąd, ani też za „osobę fizyczną zatrudniającą pracowników" (w rozumieniu tego samego przepisu), gdyż występuje on w danym wypadku w szczególnej roli, która nie może być identyfikowana ze statusem przysługującym każdej osobie fizycznej. Tym samym nie może być on także stroną w procesie o roszczenia pracownika ze stosunku pracy, gdyż w przeciwnym razie należałoby przyjąć, że stosunek pracy istnieje między da-

[91] Zob. wyr. SN z 14.10.2004 r., I PK 543/03, LEX nr 829076; wyr. SN z 19.01.2009 r., II PK 131/08, LEX nr 593418.

[92] Post. SN z 27.04.2004 r., II PZP 5/04, LEX nr 585792; post. SN z 28.11.2017 r., II PK 352/16, LEX nr 3547941.

nym sędzią a prezesem danego sądu, bądź też – w przypadku prezesa sądu – między nim a prezesem sądu wyższej instancji. W sprawach roszczeń sędziów zatrudnionych w sądach rejonowych legitymowane biernie są te sądy jako jednostki, które ich zatrudniają. W tych okolicznościach wskazanie jako strony Skarbu Państwa – prezesa sądu jest w dwójnasób wadliwe, gdyż pracodawcą z mocy art. 3 k.p. nie jest ani Skarb Państwa, ani też prezes sądu.

Z judykatów tych wynika ponadto, że nie ma również dostatecznych podstaw do tego, by pracodawcę prokuratora prokuratury rejonowej „przesuwać" ze szczebla tej prokuratury na szczebel prokuratury okręgowej. Prokuratura rejonowa zatrudnia prokuratorów tej prokuratury, gdyż według art. 3 k.p. chodzi o „zatrudnianie" na podstawach określonych w art. 2 k.p., co oznacza, że dana jednostka organizacyjna nie przestaje być pracodawcą również wówczas, gdy samo nawiązanie (rozwiązanie) stosunku pracy z pracownikami na niektórych stanowiskach następuje w drodze aktu organu usytuowanego poza pracodawcą. Tak jest właśnie w odniesieniu do prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury, których powołuje PG.

Zgodnie z przyjętą zarządczą koncepcją pracodawcy prokuratura rejonowa jest wyodrębniona organizacyjnie. Prokurator rejonowy jako kierownik tego zakładu pracy wykonuje też wobec prokuratora przynajmniej niektóre kompetencje pracodawcy, np. co do organizacyjno-porządkowych aspektów procesu pracy, jest również przełożonym prokuratorów wykonujących czynności w prokuraturze rejonowej[93].

Należy pamiętać, że cechą charakterystyczną służbowych stosunków pracy jest podmiotowe rozdzielenie kompetencji między kilka organów. Również w stosunkach pracy regulowanych przepisami k.p. niektóre organy znajdujące się poza zakładem pracy dokonują powołania na określone stanowiska, np. organ założycielski w stosunku do pierwszego dyrektora w nowo organizowanych przedsiębiorstwach państwowych, co nie oznacza, że stroną stosunku pracy jest organ założycielski, a nie zakład pracy. Jeżeli chodzi o prokuratora prokuratury rejonowej, to należy jeszcze raz podkreślić, że chociaż powołanie go

[93] Post. SN z 28.11.2017 r., II PK 352/16, LEX nr 3547941.

na stanowisko należy do kompetencji PG, to jednak akt mianowania wyznacza dla niego konkretną jednostkę prokuratury, co sprawia, iż staje się pracownikiem tej, a nie innej prokuratury.

Wątpliwości w zakresie właściwego oznaczenia prokuratury jako pracodawcy mogą powstać również w sytuacji delegacji prokuratora do innej jednostki prokuratury. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej poglądy, przyjąć należy, że mimo delegacji prokurator zachowuje stosunek służbowy ze swoją jednostką macierzystą. W takiej sytuacji nadal pracodawcą prokuratora jest ta jednostka organizacyjna prokuratury, w której jest on zatrudniony, a o tym decyduje akt powołania. Jednostka, do której prokurator został delegowany, jest miejscem, w którym wykonuje on swoje obowiązki służbowe przez czas trwania delegacji. Delegacja oznacza jedynie tymczasową zmianę miejsca wykonywania obowiązków, nie zmienia natomiast pracodawcy[94]. Nadal jest nim ta jednostka prokuratury, która została wskazana w akcie powołania, tj. nawiązania pierwotnego stosunku służbowego.

W zakresie omawianej problematyki, tj. biernej legitymacji procesowej, istotne znaczenie z punktu widzenia procesu przed sądem pracy ma właściwe wskazanie strony pozwanej. Przepisy procesowe nakładają w tej mierze obowiązki na sąd pracy. Co do oznaczania strony pozwanej, czyli pracodawcy, rolą sądu pracy jest w istocie naprowadzanie pracownika, np. w toku postępowania wyjaśniającego albo w zarządzeniu wydanym w trybie art. 130 k.p.c., w jaki sposób dokonać oznaczenia pracodawcy. Należy jednocześnie odróżnić niewłaściwe oznaczenie strony od niewłaściwego doboru podmiotów/uczestników procesu. W pierwszej sytuacji, czyli również wtedy, gdy nie orientując się, kto według przyjętej konstrukcji prawnej powinien być stroną, powód zaangażował do procesu niewłaściwie oznaczonego pozwanego (np. organ osoby prawnej zamiast tej osoby) – naprawienie wady następuje w drodze sprostowania oznaczenia strony i polega ono na uzupełnieniu lub konkretyzacji (lecz nie na zmianie) jej pierwotnego oznaczenia i – w konsekwencji – wyeliminowaniu przez sąd z procesu osoby niewłaściwie oznaczonej oraz wezwaniu do udziału w sprawie

[94] Wyr. SR we Wrocławiu z 17.12.2025 r., IV P 1186/24, LEX nr 4026456.

innej, właściwej – odpowiednio do woli powoda. Natomiast w drugiej sytuacji, gdy powód prawidłowo oznaczył podmiot, który według jego intencji miał być stroną przeciwną, ale – z punktu widzenia prawa materialnego – dokonał doboru tego podmiotu w sposób niewłaściwy, do usunięcia wady aktu jego woli może dojść już tylko przez odwołanie wadliwej czynności procesowej (art. 203 k.p.c.) albo w drodze podmiotowego przekształcenia procesu (art. 194-198 k.p.c.)[95].

Obowiązek wezwania z urzędu do udziału w sprawie w charakterze strony pozwanej podmiotu niewskazanego przez powoda powstaje wówczas, jeżeli sądowi wiadomo, że podmiot ten jest legitymowany w sprawie, a pracownik się temu nie sprzeciwia i nie można było dokonać doprecyzowania i sprostowania oznaczenia strony w trybie art. 130 k.p.c., względnie art. 468 k.p.c. (usunięcia przez sąd pracy jako oczywistej niedokładności w oznaczeniu pozwanego pracodawcy). Ze względu na istotę postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy oraz wzmożoną ochronę praw pracowniczych należy przyjąć, że ilekroć sąd na podstawie przeprowadzonych dowodów dojdzie do przekonania, że zachodzą przesłanki określone w art. 194 § 1 i 3 k.p.c., tylekroć nie tylko „może", ale wręcz „musi" dokonać wezwania z urzędu. Jest to zatem powinność, a nie możliwość sądu. Sąd pracy nie powinien z urzędu wzywać do udziału w sprawie w charakterze strony pozwanej podmiotu, o którego wezwanie nie wniósł powód działający w procesie przez fachowego pełnomocnika, w tym będącego radcą prawnym lub adwokatem. Nie może on bowiem, z naruszeniem zasady kontradyktoryjności procesu cywilnego, zastępować profesjonalnego pełnomocnika procesowego we wskazaniu (nazwaniu) strony pozwanej albo jej sukcesora prawnego[96].

Przepis art. 477 k.p.c. służyć ma wyrównywaniu szans stron w procesie, w sytuacji, w której pracownik jako strona ekonomicznie słabsza nie dysponuje takimi możliwościami jak pracodawca, a tym samym może przegrać dany proces nie z uwagi na brak zasadności jego powództwa, lecz ze względu na brak odpowiedniej świadomości praw-

[95] Post. SN z 9.08.2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784.

[96] B. Bury, M. Nawrocki, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy*, Kraków 2019, s. 66.

nej oraz umiejętności prowadzenia sporu. Nie można go natomiast stosować wbrew woli pracownika. Przepis ten gwarantuje rozpatrzenie sprawy rozumianej jako sporny stosunek prawny między określonymi stronami, których wskazanie należy do strony powodowej. Nie zobowiązuje natomiast sądu do rozpatrywania zgłoszonego żądania przeciwko podmiotowi, którego powód nie uważa za stronę pozwaną[97].

3. Sąd właściwy i przedmiot postępowania ze stosunku służbowego

Jednym z rudymentarnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest prawo dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Prawo to ujęte w art. 45 ust. Konstytucji RP pozostaje „genetycznie i organizacyjnie związane z koncepcją demokratycznego państwa prawnego" wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP[98]. Jego celem jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organów władzy publicznej. Spełnia ono dwie, ściśle ze sobą związane funkcje. Z jednej strony chroni podmiotowe prawo jednostki i wiąże wszystkie władze publiczne, w zakresie ich działania, w podporządkowaniu Konstytucji RP. Z drugiej tworzy charakterystyczny system powiązania indywidualnego statusu jednostki i obiektywnego porządku prawnego[99].

Po pierwsze, prawo to, stanowiące jedno z najważniejszych środków ochrony praw i wolności człowieka, *de lege lata* ujęte w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP, odpowiada również standardom międzynarodowym przewidzianym w art. 6 ust. 1 EKPCz, w art. 14 ust. 1 i 3c MPPOiP, jak i w art. 47 KPP UE. Po drugie, prawo do sądu należy pojmować jako zasadę, u podstaw której leży założenie, iż korelatem prawa każdej jednostki są określone obowiązki po stronie organów władzy publicznej, a w szczególności ustawodawcy, do:

[97] Wyr. SN z 5.02.2014 r., III PK 61/13, LEX nr 1620574.

[98] Wyr. TK z 12.03.2002 r., P 9/01, LEX nr 54048; Z. Kwiatkowski, *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym,* Ius Novum 2019, nr 2, s. 33-50.

[99] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, nr 11-12, s. 86-105.

1) zabezpieczenia tego prawa w stanowionych aktach normatywnych, z uwzględnieniem zakazu zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw; kształtowania procedur sądowych w sposób optymalnie zapewniający każdemu prawo do rozpatrzenia jego sprawy na zasadach określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; 2) zobligowania wszystkich organów władzy publicznej stosujących prawo do przestrzegania prawa dostępu do sądu, a w toku postępowania sądowego tworzenia warunków w postępowaniu do rozpatrzenia sprawy, do aktywnego udziału jego uczestników. Po trzecie, podmiotowe prawo do sądu, stanowiące podstawę do roszczenia o rozpatrzenie sprawy przez sąd, ma charakter powszechny, o czym przesądza słowo „każdy", a więc wszelki, bez wyjątku. Każdy w rozumieniu Konstytucji RP oznacza zarówno osobę fizyczną, jak i osobę prawną prawa prywatnego[100]. Po czwarte, prawo do sądu, w sensie przedmiotowym odnoszące się do wolności i praw, może być ograniczone tylko przez ustawę zasadniczą, a w pozostałym zakresie również przez ustawę zwykłą.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że również prokuratorowi jako podmiotowi praw obywatelskich (w tym praw pracowniczych) przysługuje konstytucyjne prawo dochodzenia swoich roszczeń przed właściwym sądem. Konstytucja RP do sądów zalicza SN, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe (art. 175 ust. 1). Pamiętać też trzeba, że Konstytucja RP w art. 177 ustanawia domniemanie kompetencji sądów powszechnych, gdyż ich właściwość może podlegać ograniczeniu tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy[101]. Zgodnie z tym domniemaniem sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach[102], z wyjątkiem tych ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Konsekwencją tego domniemania jest to, że: 1) kompetencja sądu powszechnego

[100] Wyr. TK z 9.06.1998 r., K 28/97, LEX 33151.

[101] A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, nr 7, s. 13.

[102] Sąd, odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, nie może poprzestać na stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną, lecz powinien w uzasadnieniu postanowienia wskazać sąd, do którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone; zob. post. SN z 19.12.2003 r., III CK 319/03, LEX nr 106639.

nie musi wynikać z wyraźnej dyspozycji ustawy, wystarczy, że ustawa nie wskazuje innego sądu[103]; 2) milczenia ustawodawcy co do właściwości sądu nie można traktować jako równoznacznego z zamknięciem drogi sądowej.

Jak wykazano wyżej, prokurator świadczy pracę na podstawie stosunku pracy, nie zaś na podstawie stosunku administracyjnoprawnego. Sprawa ze stosunku pracy jest w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.c. sprawą cywilną, do rozpoznania której właściwy jest sąd powszechny[104]. Sprawy ze stosunku pracy są wymienione w definicji sprawy cywilnej zawartej w art. 1 k.p.c.[105] Zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Zatem zasadą jest rozpoznawanie spraw cywilnych (szeroko rozumianych zgodnie z art. 1 k.p.c., a więc obejmujących również sprawy z zakresu prawa pracy) przez sąd powszechny. Natomiast dla rozpoznania tych spraw przez inny organ, w tym sąd administracyjny, jako wyjątkowe musi istnieć wyraźne i niebudzące wątpliwości umocowanie ustawowe[106].

Droga sądowa w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy prokuratora nie może oznaczać przyznania prawa skargi do NSA, gdyż przed tym sądem nie dochodzi się roszczeń cywilnych[107]. Droga sądowa w sprawach pracowniczych jest ściśle zdefiniowana w art. 1 i 2 k.p.c. oraz w art. 242 § 1 k.p. Sprawa o roszczenia wynikające z tego stosunku pracy jest sprawą cywilną, co do której istnieje zasada dochodzenia roszczeń na drodze sądowej przed sądami cywilnymi – sądami

[103] Post. SN z 8.07.2015 r., I PK 250/14, LEX nr 2094264.

[104] Post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564.

[105] Zgodnie z definicją sprawy cywilnej zawartą w art. 1 k.p.c. w zakresie tego pojęcia pozostają zarówno sprawy cywilne w znaczeniu materialnym (wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy), jak i sprawy cywilne w znaczeniu formalnym (niewynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego lub prawa pracy) podlegające jednak załatwieniu według przepisów k.p.c., jak np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.

[106] Post. NSA z 12.08.2010, I OSK 780/10, LEX nr 737509.

[107] Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 199^1 k.p.c. sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

pracy. Aby taką drogę wyłączyć, konieczny byłby przepis szczególny to stanowiący (art. 2 § 3 k.p.c.)[108]. Przepis art. 101 § 1 pr. o prok. nie tylko nie wyłącza takiej drogi, ale wręcz wprost ją dopuszcza. Nie ma więc podstawy, aby poprzez art. 130 pr. o prok. tej ustawy sięgać do art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Zgodnie z art. 101 § 1 pr. o prok. w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. SN wypowiedział się za szerokim rozumieniem przedmiotu postępowania określonego tą normą[109]. W przepisie tym mowa jest bowiem o roszczeniach ze stosunku służbowego, nie chodzi zatem tylko o roszczenia z nawiązanego stosunku pracy. Tymczasem podkreślić należy, że mianowanie na stanowisko prokuratora ma na początku cechy aktu włączającego tylko do służby. Doręczenie aktu mianowania pierwotnie prowadzi wyłącznie do nawiązania stosunku służbowego z państwem (reprezentowanym przez PG), ale nie do nawiązania stosunku pracy. Nawiązanie stosunku pracy z prokuraturą, w której prokurator ma pełnić swoją funkcję, następuje dopiero z chwilą objęcia stanowiska, co powinno nastąpić w ciągu czternastu dni od otrzymania aktu mianowania. Do chwili objęcia pierwszego stanowiska sędziowie i prokuratorzy pozostają wyłącznie w stosunku służby[110].

Jak już wskazano, stosunek służbowy prokuratora ma złożony charakter, zawiera zarówno elementy stosunku pracy, jak i elementy o charakterze publicznoprawnym. Użycie przez ustawodawcę w art. 101 § 1 pr. o prok. sformułowania „spraw ze stosunku służbowego" uznać należy za zabieg celowy, służący objęciem właściwością sądu pracy obu jego elementów składowych. Przepis ten zakreśla również moment czasowy, od którego omawiane roszczenia powstają, mianowicie, skoro roszczenia te odnoszą się do stosunku służbowego, a ten zgodnie z art. 91 § 1 pr. o prok. nawiązuje się z chwilą doręczenia

[108] Uchw. SN z 10.07.1996 r., I PZP 9/96, LEX nr 26110.
[109] Post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564; wyr. SN z 17.06.2021 r., II PSKP 51/21, LEX nr 3207812.
[110] T. Kuczyński, *Glosa do uchwały SN z 27 września 2002 r., III UZP 5/02*, OSP 2004, nr 9, s. 461.

zawiadomienia o powołaniu, to dopiero od tego momentu powstałe roszczenia podlegają kognicji sądu pracy[111]. Powoduje to, że poza zakresem omawianych spraw pozostaje decyzja PG o powołaniu na stanowisko prokuratora. Jak podnosi się w judykaturze, uprawnienie to należy do zakresu dyskrecjonalnej władzy PG, co oznacza, że jest nie tylko jego wyłączną kompetencją, ale także może być wykorzystywane w sposób uznaniowy. Innymi słowy, PG, rozpatrując spełniający nawet wymogi formalne i uzasadniony pod względem merytorycznym wniosek o powołanie danej osoby na stanowisko prokuratora, bądź o powołanie prokuratora na wyższe stanowisko służbowe (awansowanie), nie musi tego wniosku uwzględnić[112]. W omawianej materii istotne jest też to, że odmowa powołania na stanowisko prokuratora nie podlega zaskarżeniu do żadnego sądu. Takiej procedury nie przewiduje bowiem pr. o prok.

Norma z art. 101 § 1 pr. o prok. jest zgodna ze standardami międzynarodowymi, które nakazują bądź przynajmniej zalecają, aby spory wynikające ze stosunku pracy prokuratora były poddane kontroli sądu lub innego niezależnego organu. Kontrola ta stanowi jedną z gwarancji niezależności prokuratorskiej (zob. np. opinię CCPE nr 13 i standardy Komisji Weneckiej dot. prokuratury). Jednocześnie z uwagi na to, że komentowany przepis przewiduje drogę sądową, prokurator powinien – zgodnie z art. 34 EKPCz – wykorzystać tę drogę przed wniesieniem ewentualnej skargi do ETPCz[113].

---

[111] Konsekwencją takiej wykładni jest to, że prawidłowość wyrażonej w art. 91 § 3 pr. o prok. czynności PG wygaśnięcia powołania na skutek nieobjęcia pierwszego stanowiska prokuratorskiego w ciągu czternastu dni od otrzymania aktu powołania podlegałaby sądowej kontroli przed sądem pracy. zob. E. Mazurczak-Jasińska, *Sąd właściwy w sprawach ze stosunków służbowych sędziów i prokuratorów – wybrane zagadnienia (przyczynek do dyskusji),* Przegląd Prawa i Administracji 2021, nr 74, s. 71-83.

[112] Post. NSA z 9.07.2015 r., I OSK 561/15, LEX nr 1784101.

[113] Decyzja ETPCz z 30.05.2017 r. w sprawie Bilewicz przeciwko Polsce, skarga nr 53626/16. ETPCz co prawda oddalił wniesioną skargę, jednak opierając się na post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564, stwierdził niewykorzystanie przez skarżącego opisanych w tym postanowieniu środków krajowych, które przewidują dostęp do sądu. W świetle ogólnej zasady z art. 101 § 1 pr. o prok. sądy pracy są właściwe do rozpoznania roszczeń ze stosunku służbowego prokuratora (punkt 38 decyzji ETPCz).

Zgodnie z art. 101 § 2 pr. o prok. żądania i zażalenia związane ze swoim stanowiskiem służbowym prokurator powinien wnosić w pierwszej kolejności w drodze służbowej. Regulacja zawarta w tym przepisie ma charakter prakseologiczny, albowiem prokurator nie musi uprzednio skierować „żądania" lub „zażalenia" na drodze służbowej przed wniesieniem sprawy do sądu[114], ale jest to zasadne ze względów praktycznych[115]. Niemniej przepis ten nie pozbawia wynikającego z art. 80 Konstytucji RP prawa prokuratora do wystąpienia do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

W judykaturze przyjmuje się, że w sprawach prokuratora o roszczenia wynikające ze stosunku pracy właściwa jest droga sądowa przed sądem powszechnym – sądem pracy[116].

Prawo do sądu, realizowane w drodze odwołania kierowanego przez prokuratora bezpośrednio do SN, ma charakter całkowicie wyjątkowy[117]. Rozpoznanie takiego odwołania przez SN następuje w szczególnym, jednoinstancyjnym postępowaniu, przy ograniczonym zakresie kognicji i stanowi odstępstwo od zasad dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz domniemania właściwości sądów powszechnych przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach poza tymi, które są ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Dlatego przepisy, które przewidują odwołanie do SN, nie tylko muszą być interpretowane ściśle, ale wręcz zwężająco[118]. Oznacza to, że w razie wątpliwości należy uznać, że przepis ten nie ma zastosowania,

[114] Prokurator nie ma obowiązku wyczerpania drogi służbowej przed wniesieniem sprawy na drogę sądową. Takiego wniosku nie można wywieść z postulatu powściągliwego korzystania z oficjalnej drogi sądowej, który wyrażono w wyr. TK z 7.05.2013 r., SK 11/11, LEX nr 1313915.

[115] P. Turek, *Prawo*…, s. 301.

[116] Uchw. SN z 10.07.1996 r., I PZP 9/96, LEX 26110; uchw. SN z 4.03.1999 r., III ZP 2/99, LEX nr 3581; wyr. SN z 20.04.2001 r., I PKN 379/00, LEX nr 74881; wyr. SN z 19.01.2009 r., II PK 131/08, LEX nr 593418; wyr. SN z 22.08.2012 r., I PK 64/12 LEX nr 1350598; wyr. SN z 15.10.2015 r., II PK 260/14, LEX nr 1976870; post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564; post. NSA z 30.11.2011 r., I OSK 2146/11, LEX nr 1149312; post. NSA z 7.10.2011 r., I OSK 1897/11, LEX nr 1149266; post. WSA w Warszawie z 15.02.2016 r., II SA/Wa 52/16, LEX nr 2057214.

[117] Wyr. TK z 27.05.2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

[118] Post. SN z 8.09.2010 r., III PO 6/10, LEX nr 686070.

a prawo do sądu powinno być realizowane na ogólnych (konstytucyjnych) zasadach[119].

Przepisy pr. o prok. przewidują wniesienie do SN: 1) odwołania w sprawie niewyrażenia zgody przez PG na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora po ukończeniu przez niego 65. roku życia (art. 127 § 4 pr. o prok.); 2) odwołania od decyzji PG w sprawach przejścia w stan spoczynku w przypadku trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków (art. 127 § 1 pr. o prok. w zw. z art. 73 u.s.p.); 3) skargi od decyzji PG odmawiającej powołania na poprzednio zajmowane stanowisko, którego prokurator zrzekł się w związku z jego wyborem na stanowisko państwowe (art. 132 § 6 pr. o prok.).

Pojęcie sprawy z zakresu prawa pracy jest związane z problematyką dopuszczalności drogi sądowej w tym znaczeniu, że stwierdzenie, iż określona sprawa spełnia jego kryteria, prowadzi do domniemania istnienia drogi sądowej. Zgodnie z art. 476 § 1 k.p.c. przez sprawy o roszczenia ze stosunku pracy należy rozumieć takie sprawy, w których roszczenie powoda (pracownika albo pracodawcy) ma swoje materialne źródło w treści stosunku pracy bez względu na to, na jakiej podstawie stosunek ten został nawiązany (umowa o pracę, powołanie, mianowanie, wybór czy spółdzielcza umowa o pracę)[120]. W przypadku prokuratora podstawą powództwa jest niewykonanie albo nienależyte wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku pracy nawiązanego na podstawie aktu mianowania. Przykładem takiej sprawy jest wspomniana na początku opracowania seria powództw prokuratorów o zaległe wynagrodzenia.

Jak już wskazano, pragmatyka prokuratorska realizuje zasadę wzmożonej ochrony trwałości stosunków pracy z mianowania. Wyraża się ona także w ograniczeniu dopuszczalności zmian w stosunku pracy. Wszelkie zmiany w tym obszarze mogą być przedmiotem rozpoznania przez sąd pracy.

Jak stwierdził SN, „delegacja prokuratora, chociaż nie prowadzi do zmiany stanowiska służbowego, to wiąże się z faktyczną zmianą

[119] Post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564.
[120] Uchw. SN z 21.11.1975 r., V PZP 5/75, LEX nr 12370.

miejsca świadczenia pracy oraz zmianą wynagrodzenia (w przypadku delegacji na czas nieokreślony albo dłuższych delegacji na czas określony). Analogiczne skutki w obszarze prawa pracy wywołuje odwołanie prokuratora z delegacji, skoro powraca on do macierzystej jednostki organizacyjnej prokuratury i do wynagrodzenia odpowiadającego zajmowanemu stanowisku prokuratorskiemu. Tego rodzaju zmiany w treści stosunku pracy prokuratora stanowią zmianę warunków pracy i płacy”[121].

W orzecznictwie SN wyjaśniono, że przepisy pr. o prok., które przewidują unormowania uprawniające kierownictwo prokuratury do modyfikacji treści stosunku pracy konkretnego prokuratora co do jednostki organizacyjnej prokuratury, w której wykonuje on swoje obowiązki, jak i miejsca wykonywania pracy i wysokości wynagrodzenia, są niekompletne wówczas, gdy nie zawierają rozwiązania normatywnego obejmującego okres wypowiedzenia (uprzedzenia) „pozwalającego pracownikowi na przygotowanie się do mającej nastąpić zmiany warunków pracy”[122]. W tym zakresie występuje zatem luka prawna, którą należy wyeliminować w drodze analogii, a konkretnie przez zastosowanie na zasadzie analogii przepisów prawa materialnego, których charakter jest najbardziej odpowiedni[123].

W dotychczasowym orzecznictwie, na tle podobnych sytuacji, przyjmowano stosowanie w drodze analogii art. 42 k.p. (wyrok w sprawie III PK 65/13). Jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia pracownikowi odpowiedniej ochrony przed „zaskakiwaniem” go nagłą („z dnia na dzień”) zmianą warunków zatrudnienia na jego niekorzyść[124]. Jednak stosowanie art. 42 k.p. w drodze analogii może być tylko odpowiednie, a w szczególności polegać na tym, że jeżeli odwołanie z delega-

[121] W braku dokonania odwołania prokuratora z delegacji na czas nieokreślony przy poszanowaniu instytucji uprzedzenia, uzasadnione jest żądanie przez prokuratora zasądzenia odszkodowania przy odpowiednim zastosowaniu art. 45 § 2 i 47^1 k.p. Przepisy te stosowane są w konsekwencji odwołania się na zasadzie analogii do art. 42 k.p. oraz art. 11^1 k.p. jako podstawy prawnej zasady równego traktowania pracowników – prokuratorów, zob. wyr. SN z 16.06.2021 r., III PSKP 23/21, LEX nr 3211516.

[122] Wyr. SN z 22.08.2012 r., I PK 64/12, LEX nr 1350598.

[123] Wyr. SN z 18.02.2014 r., III PK 65/13, LEX 1667700.

[124] Wyr. SN z 12.03.2010 r., II PK 276/09, LEX nr 602246 i powołane tam orzecznictwo.

cji powoduje obniżenie wynagrodzenia, to prokurator nie ma podstaw domagania się powrotu na poprzednie warunki zatrudnienia, ale może wnosić o wyrównanie wynagrodzenia za czas odpowiadający okresowi wypowiedzenia w powszechnym prawie pracy lub równe temu odszkodowanie[125]. W tym kontekście należy w pełni podzielić stanowisko, że odwołanie prokuratora z delegacji nie pozostaje poza kontrolą sądu pracy, lecz może być przedmiotem oceny w postępowaniu sądowym[126].

Prokurator delegowany bez swojej zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury może odwołać się od takiej decyzji do sądu właściwego dla spraw pracowniczych. Tylko wówczas powstaje możliwość obrony przed arbitralnością decyzji podejmowanych na podstawie art. 106 § 2 pr. o prok. i niebiorących pod uwagę słusznego interesu delegowanego prokuratora. Nawet gdy decyzja w przedmiocie delegacji jest formalnie legalna i ma oparcie w przepisach prawnych, nie oznacza to, iż brak jest możliwości do uznania tego rodzaju działań za dyskryminacyjne i wskazujące na nadużycie prawa. Nierówne traktowanie jest bowiem dopuszczalne jedynie, gdy postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. W przypadku nieudowodnienia tego kryterium, nawet w sytuacji legalności działania danego podmiotu, osoba, wobec której dopuszczono się aktu dyskryminacji, ma prawo domagać się stosownego odszkodowania[127].

W dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygnięto również, że sprawą ze stosunku pracy prokuratora, do rozpoznania której właściwym jest sąd powszechny – sąd pracy, jest sprawa o roszczenia związane z odwołaniem ze stanowiska[128]. Właściwość sądu pracy otwiera odesłanie zawarte w pr. o prok. Pozwala ono na stosowanie przepisów k.p., tj. art. 56 k.p. w zw. z art. 67 k.p., gdyż prokuratora łączy

[125] Wyr. SN z 22.08.2012 r., I PK 64/12, LEX nr 1350598.
[126] Wyr. SR we Wrocławiu z 17.12.2025 r., IV P 1186/24, LEX nr 4026456.
[127] Wyr. SO w Warszawie z 28 02 2022 r., XIII P 17/21, portal orzeczeń SO w Warszawie.
[128] Wyr. SN z 8.12.2020 r., II PK 35/19, LEX nr 3089637; wyr. SO Warszawa-Praga w Warszawie z 19.07.2018 r., VII Pa 81/18, LEX nr 2666569.

z jednostką prokuratury stosunek pracy z mianowania. Oznacza to, że przykładowo prokurator wydalony ze służby orzeczeniem dyscyplinarnym może dochodzić przed sądem pracy odszkodowania w związku ze stwierdzeniem wygaśnięcia stosunku pracy z naruszeniem prawa[129].

Jak wskazał SN, tak samo należy zakwalifikować sprawę, w której prokurator kwestionuje legalność i celowość decyzji PG, wydanej na podstawie art. 36 ustawy z 28.01.2016 r., wprowadzającej przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze[130]. Skutkiem podjęcia takiej decyzji było przeniesienie prokuratora na inne stanowisko służbowe, co w istocie odpowiada zmianie treści stosunku służbowego w zakresie miejsca i rodzaju wykonywanej pracy[131].

Właściwość miejscowa sądu jest określana na zasadach przewidzianych dla spraw z zakresu prawa pracy. W przepisie art. 461 § 1 k.p.c. została wprowadzona właściwość przemienna sądu do rozpoznania sprawy z zakresu prawa pracy. Przepis ten, realizując dobrodziejstwo właściwości przemiennej[132], czym ułatwia dochodzenie roszczeń, pozwala powodowi – stosownie do jego woli i wyboru – na wytoczenie powództwa według jednego z trzech kryteriów. Powództwo w sprawach z zakresu prawa pracy można wytoczyć przed sąd ogólnej właściwości pozwanego (czyli sąd miejsca zamieszkania pozwanego lub jego siedziby) albo przed sąd, w którego okręgu praca jest, była lub miała być wykonywana, albo przed sąd, w którego okręgu znajduje się zakład pracy. Dla spraw ze stosunku służbowego prokuratora zazwyczaj będzie to sąd rejonowy właściwy dla siedziby jednostki prokuratury, w której prokurator pełni służbę. Niemniej jednak prokurator, będąc np. na delegacji w innej jednostce prokuratury i wykonując pracę w miejscowości objętej jurysdykcją innego sądu pracy niż w jednostce macierzystej, może w oparciu o powyższą normę wskazać do rozpoznania sprawy albo sąd właściwy dla siedziby jednostki macierzystej, albo sąd właściwy dla miejsca wykonywania pracy.

---

[129] Wyr. SN z 20.04.2001 r., I PKN 379/00, LEX nr 74881.
[130] Dz.U. poz. 178.
[131] Post. SN z 14.07.2016 r., III PO 3/16, LEX nr 2142564.
[132] T. Ereciński (red.), *Komentarz do Kodeksu Postępowania Cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze,* Warszawa 2003, s. 925.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza przepisów prowadzi do wniosku, że prokurator, będąc w służbie państwa i wykonując obowiązki służbowe, nie przestaje być pracownikiem. Ta ogólna i zdawałoby się oczywista konstatacja traci na wartości w zderzeniu z codzienną rzeczywistością. Autor jest przekonany, iż niejeden z prokuratorów w swojej praktyce zawodowej usłyszał argument odwołujący się do służby. O ile generalnie odwołanie się do patosu nie jest niczym złym, bo podkreśla rangę sprawowanego urzędu i wynika z deontologii zawodowej[133], o tyle wykorzystywanie tego argumentu do usprawiedliwienia działań naginających prawa pracownicze jest nie tylko prawnie niedopuszczalne, to również z punktu widzenia wskazanej deontologii skrajnie nieetyczne.

Stosunek służbowy nie może być pretekstem do wykorzystywania pracownika. Służba nie jest bowiem synonimem współczesnego niewolnictwa czy transpozycją stosunków feudalnych[134]. Zaprzeczeniem idei służby, a wręcz jej wynaturzeniem jest korzystanie z niej jako narzędzia do poniżania pracownika lub innego niegodnego traktowania.

Służba dla RP to służba na rzecz państwa prawa. Dlatego też przez pryzmat państwa prawa powinna być ona definiowana i kształtowana. Państwo prawa to idea, wzorzec, ale również punkt odniesie-

[133] Kodeksy deontologiczne oprócz dostarczania – praktykującym te zawody, ale i podmiotom pośrednim, którymi są odbiorcy ich działania – zbioru norm, akceptowanych zachowań moralnych są również źródłem ich poznania. Uwrażliwiają na przedmiot pracy, ujawniają skalę zobowiązań, które biorą na siebie jej wykonawcy. Wpływają na stan wiedzy, pokazują możliwe zagrożenia, pełnią funkcję informacyjną, ale i edukacyjną, mówiąc „co wolno", „co muszę", „co jest zakazane", a nawet „kto jest ważniejszy lub najważniejszy". W wymiarze filozoficznym kodeksy utrwalają etos zawodu, bo kojarzone są z zawodami zaufania publicznego, pokazują granice moralne, których profesjonalista nie powinien przekraczać, zob. B. Kudlińska-Wodo, *Deontologia profesjonalnego działania w zawodach pomocowych w świetle analizy kodeksów etycznych,* Acta Universitatis Lodziensis, Folia Socjologica 2019, nr 69, s. 91-106.

[134] W polskiej kulturze organizacyjnej ciągle obowiązuje stworzony na przełomie XV i XVI wieku model folwarczny, „gdzie pan lub ekonom był despotą, często nieprzewidywalnym, ale można było go udobruchać podejmując pod kolana", zob. E. Benedykt, *Polska wciąż tkwi w głębokim średniowieczu*, rozmowa z prof. Januszem T. Hrynkiewiczem, Tygodnik Polityka z 13.10.2009 r., https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/220401,1,polska-wciaz-tkwi-w-glebokim-sredniowieczu.read (dostęp: 12.05.2026 r.).

nia[135]. Nie może być zatem tak, że prokurator służący idei i realizujący ją na co dzień własną pracą jednocześnie sam w ramach służby doświadcza zachowań będących jej zaprzeczeniem.

Stosunek służbowy opiera się na szczególnej więzi łączącej obywatela z państwem. Świadczona w jego ramach praca jest czymś więcej niż tylko wykonywaniem obowiązków pracowniczych, dlatego uzasadnionym jest w jej kontekście odwoływanie się do idei i wartości. Praca ta łączy się bezpośrednio z poświęceniem części własnej wolności. Nie oznacza to jednak jakiegokolwiek zniewolenia, lecz wyraża gotowość poświęcenia dla idei najwyższej, jaką jest RP. Tak postrzegana służba powinna być zatem zaszczytem i nobilitacją[136].

Ponadto stosunek służby ma charakter wzajemny, co najlepiej wyraża konstytucyjna zasada lojalności państwa wobec obywatela[137] i służbowa obywatela wobec państwa[138]. Podejmując służbę, nie przestajemy być obywatelami i nie tracimy praw obywatelskich. Godzimy się jedynie na ich ograniczenie, co może przybrać również formę powściągliwego z nich korzystania. Po stronie państwa rodzi to określone zobowiązania, które często nieprawdziwie i pejoratywnie zwane są przywilejami.

---

[135] Idea państwa prawa, tak powszechnie przywoływana, niemal zawsze jest sprowadzana do jednej zasadniczej kwestii, a mianowicie występuje jako synonim rządów prawa, poddania władzy prawu, jako synonim zasady nadrzędnego znaczenia i rangi konstytucji w ustroju państwowym. Państwo prawa w swej czystej postaci, może najbardziej ideowej właśnie, to państwo, w którym prawo nie stanowi tylko ram i barier dla państwa i działania władzy, ale to państwo, które z prawa bierze swój początek i podstawę, zob. P. Kaczorowski., *„Dobre" społeczeństwo i państwo prawa. Prolegomena do konstytucji*, Civitas. Studia z Filozofii Polityki 2007, nr 10, s. 29-42.

[136] „Praca dla dobra ojczyzny nie ma tu [w niebiosach – przypis Autora] sobie równych, a dusza w ten sposób pobudzona i zachęcona szybciej pomknie ku tej krainie, do swojego domu", za: M.T. Cyceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 1999, s. 92.

[137] „Zasada ochrony zaufania, stanowiąc fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, posiada również swoją szczegółową treść, która wyraża się w wynikających z niej wymogach […]. Po pierwsze wynika z niej nakaz zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego", zob. P. Chybalski, *Konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywatela do państwa*, Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2023, nr 4, s. 65-81.

[138] Zgodnie z art. 82 Konstytucji RP obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność RP oraz troska o dobro wspólne. Z kolei w art. 1 Konstytucja RP stanowi, że RP jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Obywatel gotowy do poświęceń na rzecz państwa w zamian powinien mieć pewność, że państwo stoi za nim murem i nie odwróci się od niego w chwili próby. Taką pewność budują chociażby regulacje prawne, które gwarantują skuteczne dochodzenie roszczeń ze stosunku służbowego.

Intencją Autora było, aby wiedza przekazywana w artykule posłużyła realizacji dwóch celów: z jednej strony ma podnosić świadomość adresatów norm, z drugiej świadomość ta stanowić ma skuteczną tamę przeciwko nadużyciom w relacjach służbowych. Należy jeszcze raz stanowczo podkreślić, że służbą nie można tłumaczyć łamania praw pracowniczych, bądź za jej pomocą nadużywać swoich uprawnień jako przełożony. Prokurator, będąc na służbie, podlega ochronie państwa jako pracownik. RP, chroniąc konstytucyjnie pracę (art. 24 Konstytucji RP), chroni pracę wszystkich obywateli, w tym również i tych, którzy wykonują ją w ramach powierzonych im obowiązków służbowych. W nauce prawa konstytucyjnego przez ochronę pracy w znaczeniu tego przepisu rozumie się podejmowanie środków politycznych, prawnych oraz faktycznych osłabiających ryzyko związane z nierównowagą, która występuje między pracodawcą a pracownikiem[139]. Nierównowaga ta jest szczególnie widoczna w stosunkach służbowych, gdzie pracodawcą jest państwo, a realną przewagę stanowi stojący za nim cały aparat państwowy. Właśnie w tego typu sytuacjach idea samozwiązania państwa prawem nabiera pierwszorzędnego znaczenia, a powściągnięcie pokusy wykorzystania aspektu siły jest prawdziwym egzaminem dojrzałości demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia:

1. K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz. t. 1, Art. 1-93*, Warszawa 2025.
2. B, Bury, M. Nawrocki, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy*, Kraków 2019.

[139] A. Dral, B. Bury, *Zasady ochrony pracy w świetle Konstytucji RP.* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 3, s. 233-251.

3. M.T. Cyceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 1999.

4. P. Chybalski, *Konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywatela do państwa*, Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2023, nr 4.

5. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, nr 11-12.

6. A. Dral, B. Bury, *Zasady ochrony pracy w świetle Konstytucji RP.* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 3.

7. A. Dubowik, *Glosa do uchwały SN z dnia 4 marca 1999 r., III ZP 2/99*, OSP 2000, nr 10.

8. T. Ereciński (red.), *Komentarz do Kodeksu Postępowania Cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze,* Warszawa 2003.

9. P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Charakter prawny mianowania – wybrane aspekty*, Przegląd Bezpieczeństwa Publicznego, Warszawa 2020 r., nr 22.

10. C. Golik, *Klauzula wykonalności wydana przeciwko prokuraturze rejonowej – dwa problemy prawne w jednej sprawie,* Prok. i Pr. 2025, nr 12.

11. J. Gołaś, *Prawna kwalifikacja odwołania prokuratora z delegacji na czas nieokreślony bez zachowania okresu uprzedzenia. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 czerwca 2021 r., III PSKP 23/21*, OSP 2023, nr 7-8.

12. Z. Góral, *Stosunki pracy z mianowania z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy,* Studia Iuridica Lublinensia 2015, nr 3.

13. E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.

14. R. Hauser, Z. Niewiadomski. A. Wróbel (red.), *Stosunek służbowy. System Prawa Administracyjnego*. t. 11, Warszawa 2011.

15. P. Kaczorowski., *„Dobre" społeczeństwo i państwo prawa. Prolegomena do konstytucji*, Civitas. Studia z Filozofii Polityki 2007, nr 10.

16. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017.

17. T. Kuczyński, *Glosa do uchwały SN z 27 września 2002 r., III UZP 5/02*, OSP 2004 r, nr 9.

18. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

19. T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5-6.

20. B. Kudlińska-Wodo, *Deontologia profesjonalnego działania w zawodach pomocowych w świetle analizy kodeksów etycznych.* Acta Universitatis Lodziensis, Folia Socjologica 2019, nr 69.

21. Z. Kwiatkowski, *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym,* Ius Novum 2019, nr 2.

22. M. Łukaszewicz, *Przywrócenie prokuratora do czynnej służby na podstawie art. 47 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze*, Consilium Iuridicum 2025, nr 1-2.

23. E. Mazurczak-Jasińska, *Sąd właściwy w sprawach ze stosunków służbowych sędziów i prokuratorów – wybrane zagadnienia (przyczynek do dyskusji),* Przegląd Prawa i Administracji 2021, nr 74.

24. E. Musiałowicz, *Zagadnienie pracy i wynagrodzenia za pracę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, RPEiS 2014, nr 4.

25. W. Muszalski, K. Walczak (red.), *Kodeks Pracy*. *Komentarz*, Warszawa 2024.

26. A. Nieć, *Skutki materialnoprawne rozproszonej kontroli konstytucyjności w sprawach o zaległe wynagrodzenie prokuratorów i związane z nimi roszczenia odsetkowe,* Prok. i Pr. 2025, nr 11.

27. A. Nieć, B. Szyprowski, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez żołnierza osobie trzeciej podczas wykonywania obowiązków służbowych*, Prok. i Pr. 2024, nr 10.

28. J. Paśnik, *Rec.: P. Szustakiewicz, Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012*, PPP 2012, nr 7-8.

29. Ł. Pisarczyk, *Pracodawca wewnętrzny*, Monitor Prawa Pracy 2004, nr 12.

30. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 2.

31. P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023.

32. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, nr 7.

33. J. Witkowski, *Charakter prawny zatrudnienia w ramach stosunku służbowego na przykładzie wybranej kategorii podmiotów zatrudnionych*, Roczniki Administracji i Prawa 2021, nr specjalny.

34. P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2013, nr 8.

The Prosecutor as an Employee, the Prosecutor's Office as an Employer

Abstract: The subject of this paper is to present the specifics of the work provided by a prosecutor within the framework of the service relationship between him and the state. In the first part the study defines the legal nature of the employment of a prosecutor, by classifying it as an employment relationship. At the same time, the public-law source of the employment relationship was emphasized, which also determines its other elements. Subsequently, the provisions defining the legal status of a prosecutor as an employee and a prosecutor's unit as her/his employer were analysed. In this context, the problem of the proper designation of the organisational unit of the prosecutor's service as the defendant was examined in a special way, while indicating the powers of the labour court to take action in this regard *ex officio*. In the context of claims arising from the employment relationship of a prosecutor, the constitutional principle of the presumption of jurisdiction of a common court was recalled, as well as the scope of cases that are the subject of proceedings before the labour court was determined. Finally, examples

of cases that were the subject of proceedings arising from the prosecutor's employment relationship were presented.

Key words: prosecutor, employment relationship, employer, organisational unit of the prosecutor's service

Aleksandra Surma-Buczek[1]

Prokurator jako podmiot legitymowany do zaskarżania uchwał w spółkach prawa handlowego

Streszczenie: Obowiązujące przepisy k.p.c. (art. 7 i art. 57) umożliwiają – w określonych przypadkach – zaskarżenie uchwał spółek prawa handlowego przez prokuratora. Wskazuje się niekiedy, że współczesne regulacje pozwalają oskarżycielowi publicznemu na zbyt szeroką ingerencję w stosunki gospodarcze, co jest uzasadniane interesem publicznym, interesem obywateli lub ochroną praworządności. Artykuł ma na celu wykazanie, że powyższe uregulowania prawne nie stanowią zagrożenia dla swobody kształtowania przez strony łączącego je stosunku cywilnoprawnego i stosowane są w praktyce marginalnie, pozwalając jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach na działanie prokuratora w celu eliminacji wadliwej uchwały. Kwestią, która nie może zostać pominięta, jest coraz bardziej powszechne instrumentalne traktowanie prokuratora przez strony konfliktu wewnątrzkorporacyjnego, zwracające się do organów ścigania o ingerencję poprzez wystąpienie do sądu z powództwem w oparciu o treść art. 57 k.p.c.

Słowa kluczowe: prokurator, uchwały spółek, zaskarżanie uchwał, powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały, powództwo o uchylenie uchwały, spółka osobowa, spółka kapitałowa

Wstęp

W realiach współczesnych stosunków gospodarczych uchwały stanowią jeden z podstawowych sposobów podejmowania decyzji i wyraża-

[1] Doktor nauk prawnych, prokurator PR w Wołominie delegowana do PO Warszawa-Praga w Warszawie, ORCID 0000-000207195-2098.

nia woli podmiotów prawa. Uchwały funkcjonują zarówno w spółkach prawa handlowego – osobowych (jawnej, partnerskiej, komandytowej i komandytowo-akcyjnej) oraz kapitałowych (z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjnej i prostej spółce akcyjnej), jak również w innych podmiotach prawa, takich jak spółdzielnie, stowarzyszenia czy wspólnoty mieszkaniowe. W odniesieniu do uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych ustawodawca przewidział w k.s.h. przepisy regulujące przesłanki i tryb zaskarżania uchwał – za pomocą powództwa o uchylenie oraz o stwierdzenie nieważności uchwały.

Obowiązujące przepisy k.p.c. (art. 7 i 57) umożliwiają – w określonych przypadkach – wystąpienie z tego rodzaju powództwami prokuratorowi. Rozwiązanie to jest krytykowane jako nieznajdujące uzasadnienia społeczno-gospodarczego i ograniczające zasadę dyspozycyjności. Wskazuje się, że ingerencja w stosunek prawny spółki z uwagi na interes społeczny, interes obywateli lub ochronę praworządności stanowi niekiedy działanie nieprzystające do współczesnych realiów i że brak jest podstaw do tak szerokiego stosowania instytucji podstawienia procesowego w odniesieniu do prokuratora[2].

Celem niniejszego artykułu jest analiza obowiązujących regulacji prawnych warunkujących dopuszczalność wystąpienia przez prokuratora z powództwem o wzruszenie uchwał organów spółek prawa handlowego i praktycznych przypadków wykorzystania tej możliwości przez oskarżyciela publicznego oraz odniesienie się do głosów krytycznych wskazujących na ryzyko nadużyć wynikających ze stosowania tej instytucji prawnej. Tekst stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy współczesne regulacje prawne pozwalające prokuratorowi na samodzielne wystąpienie z powództwem przeciwko spółce o wzruszenie uchwały mogą stanowić zagrożenie dla swobody kształtowania przez strony łączącego je stosunku cywilnoprawnego. Ocenie poddana zostanie również potrzeba modyfikacji obowiązującego stanu prawnego w zakresie uprawnień prokuratora w odniesieniu do udziału w postępowaniach cywilnych.

---

[2] K. Gajda-Roszczynialska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane,* Przegląd Prawa Cywilnego 2015, nr 3, s. 371.

1. Udział prokuratora w postępowaniach cywilnych

Legitymacja prokuratora do udziału w postępowaniach cywilnych jest wywodzona z treści art. 7 k.p.c. stanowiącego, że prokurator ma prawo wszczęcia postępowania w każdej sprawie i wzięcia udziału w każdym postępowaniu, jeśli wymaga tego ochrona praworządności i praw obywateli lub interesu społecznego[3]. Prokurator ma możliwość inicjatywy procesowej poprzez wytoczenie powództwa na rzecz określonej osoby[4] albo w imieniu własnym. Jeżeli prokurator, wytaczając powództwo, nie działa na rzecz oznaczonej osoby, wnosi pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo[5].

Przesłanki określone w art. 7 k.p.c., uzasadniające żądanie wszczęcia postępowania cywilnego albo zgłoszenie w nim udziału, czyli ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, można uznać za ocenne i nieostre, dające pole do interpretacji, tym bardziej że prokurator dokonuje ich oceny samodzielnie[6]. Należy zastanowić się, w jakich przypadkach prokurator powinien włączać się w toczące się postępowania cywilne albo inicjować nowe (oraz czy dokonanie takiej kategoryzacji jest w ogóle możliwe i uzasadnione), a także – jakie kryteria powinny być brane przez niego pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o udziale w konkretnym postępowaniu.

Ocena, czy zachodzą okoliczności uzasadniające udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, powinna być dokonana przy uwzględnieniu treści § 353-355 reg.prok. Czynności prokuratora przewidziane w k.p.c. oraz w innych ustawach nie mogą naruszać zasady swobody kształtowania stosunku cywilnoprawnego, chyba że treść lub cel tego stosunku sprzeciwia się jego naturze, ustawie lub zasadom współżycia

---

[3] Co do przesłanek dot. udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym zob. m.in. uchw. SN z 20.11.2015 r., III CZP 78/15, BSN 2015, nr 11.

[4] Art. 55 k.p.c.

[5] Art. 57 k.p.c.

[6] Tak § 353 ust. 2 reg.prok. W doktrynie pojawia się pogląd, że ocena „szczególnych okoliczności sprawy" należy tylko i wyłącznie do prokuratora, a powinna podlegać kontroli sądu. Tak m.in. M. Mrowicki, *Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym, Glosa do wyroku ETPCz z dnia 31.10.2017 r., 69419/13,* Lex/el.

społecznego[7]. Wszczęcie albo wzięcie udziału w sprawie cywilnej powinny zostać poprzedzone każdorazowo dokonaniem przez prokuratora oceny dwuetapowej. Po pierwsze, prokurator winien przeanalizować, czy w konkretnej sytuacji wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, a po drugie, czy zachodzą dodatkowo szczególne okoliczności mogące uzasadniać jego udział w sprawie. Do takich okoliczności można zaliczyć właściwości osobiste strony czy stron potencjalnego albo toczącego się już postępowania, brak możliwości zapewnienia właściwej reprezentacji strony niezdolnej do samodzielnego występowania przed sądem[8] lub szczególny charakter stosunku cywilnoprawnego. Co istotne, wytoczenie powództwa na rzecz oznaczonej osoby albo jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną powinno poprzedzać porozumienie się z zainteresowanym podmiotem i pouczenie go o przysługujących mu prawach. Jeżeli ta osoba albo jednostka nie zamierza dochodzić przysługujących jej roszczeń, prokurator podejmuje czynności tylko wtedy, gdy uzasadniają to szczególne okoliczności sprawy[9].

Pojawia się pytanie, jakie kategorie spraw powinny być objęte szczególną uwagą prokuratora, który wykorzystując kompetencje przewidziane w art. 7 k.p.c., może zainicjować nowe postępowanie cywilne, a w jakich sprawach inicjatywa procesowa winna jednak zostać pozostawiona stronom danego stosunku cywilnoprawnego. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Z pewnością do kategorii spraw, gdzie udział prokuratora jest bardziej dostrzegalny, należą sprawy z zakresu prawa rodzinnego[10], jak np. postępowania o ustalenie albo za-

[7] § 353 ust. 1 reg.prok.

[8] Udział prokuratora w postępowaniu przed sądem, w którym strony mają zapewnioną pomoc prawną, mogą uzasadniać wyjątkowe okoliczności sprawy (§ 353 ust. 2 zd. 2 reg.prok.)

[9] § 355 reg.prok.

[10] Zob. jednak art. 7 zd. 2 k.p.c. Pozostawienie poza ogólną kompetencją prokuratora spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego odnosi się jedynie do tej formy udziału prokuratora w postępowaniu, która polega na wytoczeniu powództwa. Nie stoi ono na przeszkodzie wstąpieniu prokuratora do postępowania, w tym przez złożenie środka zaskarżenia (art. 60 k.p.c.). Tak P. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 7* [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. t. 1. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1-124*, Warszawa 2023, Lex/el.

przeczenie ojcostwa czy o rozwiązanie przysposobienia, a w pewnych przypadkach również powództwa o zapłatę, o ustalenie nieważności umowy, czy też powództwa z art. 527 k.p.c. (*actio pauliana*). To wyliczenie, mające charakter przykładowy, wskazuje jednakże na istnienie wspólnego mianownika spraw, gdzie udział prokuratora wydaje się bardziej pożądany i uzasadniony – w tego rodzaju postępowaniach często występują osoby fizyczne, a nie prawne, nieposiadające wystarczającej wiedzy prawnej ani doświadczenia w udziale w postępowaniach sądowych, niejednokrotnie w ogóle niezdolne z uwagi na wiek, warunki osobiste lub stan umysłowy do właściwej obrony swoich interesów[11].

Sprawami, które co do zasady nie powinny podlegać ingerencji prokuratora, są postępowania gospodarcze w rozumieniu art. 458^2 k.p.c.[12] Są to kategorie spraw, gdzie po pierwsze można zasadniczo mówić o daleko idącej swobodzie stron w zakresie kształtowania łączącego je stosunku prawnego, po drugie – o profesjonalnym charakterze stron, posiadających wiedzę i doświadczenie w dziedzinie objętej sporem, po trzecie zaś – o powszechnym korzystaniu z pomocy profesjonalnych pełnomocników procesowych w celu zapewnienia stronie właściwej reprezentacji.

---

[11] Wyrażane jest stanowisko, że mając na względzie postulat rygorystycznej wykładni przepisów regulujących uprawnienia prokuratora i wskazówki płynące z orzecznictwa ETPCz, należy w każdym razie postulować, aby potrzebę udziału prokuratora w sprawach, w których dominuje zasada kontradyktoryjności, a aktywność prokuratora miałaby kierować się chociażby pośrednio na ochronę interesu jednej ze stron, łączyć jedynie z sytuacjami, w których udział prokuratora jest konieczny w celu ochrony interesów członków grup strukturalnie słabszych i osób nieporadnych, zob. M. Mrowicki, *Rola prokuratora...*.

[12] Przepis ten jako sprawy gospodarcze wskazuje m.in. sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, z umów o roboty budowlane, z umów leasingu, przeciwko osobom odpowiadającym za dług przedsiębiorcy, także posiłkowo albo solidarnie, z mocy prawa czy czynności prawnej, między organami przedsiębiorstwa państwowego, między przedsiębiorstwem państwowym lub jego organami a jego organem założycielskim lub organem sprawującym nadzór, z zakresu prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, którym jest orzeczenie sądu gospodarczego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu albo ugoda zawarta przed tym sądem, o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego opartego na prawomocnym lub podlegającym natychmiastowemu wykonaniu orzeczeniu sądu gospodarczego albo ugodzie zawartej przed tym sądem.

Rozróżnienie to nie może jednak być decydujące. Niejednokrotnie bowiem po dokonaniu oceny przez prokuratora decyduje się on na wzięcie udziału albo na zainicjowanie postępowania przed sądem w sprawie, w której analiza przesłanek z art. 7 k.p.c. oraz innych aspektów za tym przemawia, pomimo że spór dotyczy podmiotów profesjonalnych (spółki, przedsiębiorcy jednoosobowi). Do takich spraw należą będące przedmiotem niniejszego artykułu powództwa o uchylenie i stwierdzenie nieważności uchwały zgromadzeń spółek kapitałowych, uchwał innych organów tej kategorii spółek, jak również uchwał w spółkach osobowych.

2. Powództwo o uchylenie i stwierdzenie nieważności uchwały w spółce kapitałowej

Charakter uchwał spółek prawa handlowego jest niejednolity, jednak przeważająca większość z nich wywołuje skutki cywilnoprawne[13]. Uchwały podjęte przez wspólników spółek kapitałowych mogą być obarczone rozmaitymi wadami, w szczególności naruszać przepisy obowiązującego prawa lub postanowienia umowy spółki. Dlatego też ustawodawca przewidział środki wzruszania uchwał w drodze postępowania sądowego

[13] Należy przyjąć, że uchwała spółki prawa handlowego jest szczególnego rodzaju czynnością prawną wyrażającą wolę spółki prawa handlowego – spółki kapitałowej jako osoby prawnej albo wolę wspólników spółki osobowej jako jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, podejmowaną w szczególny sposób, zgodnie z regułami zawartymi w k.s.h. oraz w umowie spółki. Uchwała, jako czynność prawna *sui generis,* cechuje się odrębnościami w odniesieniu do czynności prawnych jednostronnych i umów. Dochodzi do skutku poprzez złożenie oświadczeń woli wspólników (akcjonariuszy) albo członków organów spółki w ramach procedury głosowania, przy czym oświadczenia te nie muszą być zgodne, by uchwała wywarła skutek prawny (definicja własna). Uchwały zmierzające do powstania, zmiany albo ustania stosunku cywilnoprawnego (także uchwały o charakterze wewnętrznym) są czynnościami prawnymi. Ze względu na kryterium skutku, który uchwały wywołują w stosunku do innych podmiotów, można wyróżnić uchwały wywołujące skutek prawny w sferze zewnętrznej spółki oraz uchwały odnoszące skutek w sferze wewnętrznej. Podział ten ma charakter przede wszystkim doktrynalny i systematyzujący. Nie powinno się uzależniać kwalifikacji uchwały jako czynności prawnej wyłącznie od skutku *stricte* zewnętrznego, który wywołuje uchwała, ponieważ uchwały wywołują także skutki pośrednio zewnętrzne, a nawet uchwała o charakterze pozornie wewnętrznym może wpływać na sytuację osób trzecich. W celu ustalenia charakteru prawnego uchwały każdą uchwałę powinno się rozpatrywać odrębnie.

w postaci powództwa o uchylenie uchwały oraz powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały spółki z o.o. oraz spółki akcyjnej[14].

Powództwo o uchylenie uchwały przysługuje przeciwko spółce, jeśli uchwała ta jest sprzeczna z umową (statutem) spółki bądź z dobrymi obyczajami i godzi w interes spółki lub ma na celu pokrzywdzenie wspólnika (akcjonariusza) spółki[15].

Sprzeczność z umową (statutem) spółki może dotyczyć zarówno sposobu powzięcia uchwały (naruszenia o charakterze formalnym, dotyczące trybu podejmowania uchwały)[16], jak i jej treści (naruszenia o charakterze materialnym)[17]. Sprzeczna z umową jest także uchwała naruszająca inny akt wydany na podstawie umowy spółki[18].

K.s.h. nie zawiera definicji pojęcia „dobre obyczaje"[19]. Sprzeczność uchwały z dobrymi obyczajami zachodzi wtedy, gdy może zostać

[14] Co do różnic pomiędzy powództwami o uchylenie i o stwierdzenie nieważności uchwały, przyjmuje się, że powództwo z art. 422 § 1 k.s.h. należy do kategorii powództw o ukształtowanie stosunku prawnego lub prawa (prawotwórcze), gdyż zmierza do zniesienia stosunku prawnego lub prawa powstałego w wyniku powzięcia uchwały. Powództwo z art. 425 § 1 zd. 1 k.s.h. jest natomiast rodzajem powództwa o ustalenie istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Należy wyrazić pogląd, że dopuszczalne są sytuacje, gdy w określonym stanie faktycznym będzie możliwe wytoczenie powództwa zarówno o stwierdzenie nieważności, jak i o uchylenie uchwały, co w praktyce ma miejsce stosunkowo często.

[15] Art. 249 § 1 k.s.h. i art. 422 § 1 k.s.h.

[16] Jako przykład można wskazać podjęcie uchwały z naruszeniem wymaganej większości głosów (np. większością bezwzględną, podczas gdy wymagana jest większość np. 2/3 głosów), bądź powzięcie uchwały mimo braku kworum określonego w umowie spółki. Zob. Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz,* Warszawa 2014, s. 779.

[17] Przykładem uchwały sprzecznej ze statutem spółki jest uchwała powołująca członka zarządu przez zgromadzenie wspólników, podczas gdy kompetencja ta przyznana została umownie radzie nadzorczej, zob. ibidem s. 779.

[18] Np. regulamin walnego zgromadzenia akcjonariuszy. O ile uchybienia o charakterze materialnym zawsze będą podstawą do uchylenia uchwały, to uchybienia formalne będą podstawą do uchylenia uchwały jedynie wówczas, gdy sprzeczność ta miała wpływ na treść uchwały. Tak m.in. SN w wyr. z 9.09.2010 r., I CSK 530/09, OSNC 2011, nr 3, s. 36.

[19] Dobre obyczaje w rozumieniu omawianego przepisu są ogólnymi regułami uczciwości kupieckiej obowiązującymi wszystkich uczestników obrotu gospodarczego przy prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym spółki akcyjne, ich organy statutowe i samych akcjonariuszy, zob. wyr. SN z 8.03.2005 r., IV CK 607/04; także wyr. SN z 25.02.2010 r., I CSK 384/09, OSP 2011, nr 10, poz. 109; wyr. SN z 16.10.2008 r., III CSK 100/08, BSN 2009, nr 1 poz. 11.

ona uznana za nieetyczną w świetle tego kryterium i godzącą w poczucie przyzwoitości. Tak rozumiane dobre obyczaje mogą obejmować sytuacje, w których uchwała jest zgodna albo niezgodna z prawem, lecz w świetle konkretnych okoliczności faktycznych musi być uznana za nieetyczną i naruszającą zasady uczciwego obrotu.

K.s.h. nie zawiera również definicji legalnej „interesu spółki”[20]. Interes ten nie może być jednak utożsamiany z interesem wspólników (w szczególności – z interesem wspólnika większościowego), choć niekiedy może być z nim zbieżny. Przykładem mogą być uchwała dotycząca zbycia aktywów poniżej ich wartości, uchwała przyznająca nadmierne wynagrodzenia członkom organów spółki, uchwała o wydzierżawieniu przedsiębiorstwa spółce konkurencyjnej, w której akcjonariusze większościowi są wspólnikami, czy też uchwała zgromadzenia wspólników zatwierdzająca roczne sprawozdanie niepodpisane przez wszystkich członków zarządu[21].

Uchwała mająca na celu pokrzywdzenie wspólnika (akcjonariusza) spółki może być uznana za krzywdzącą zarówno wtedy, gdy została podjęta z zamiarem pokrzywdzenia wspólnika, jak i wtedy, gdy treść uchwały sprawiła, że jej wykonanie doprowadziło do jego pokrzywdzenia[22]. Do pokrzywdzenia może dojść w sferze majątkowej oraz niemajątkowej, także w zakresie praw i obowiązków korporacyjnych, przy czym najczęściej pokrzywdzenie wspólnika polega na podejmowaniu uchwał w interesie wspólników większościowych przy jednoczesnym wyrządzeniu szkody lub pozbawieniu korzyści wspólników mniejszościowych[23].

Przesłanki powództwa o uchylenie uchwały budzą w doktrynie prawa spółek liczne spory interpretacyjne co do tego, w jaki sposób od-

---

[20] Pojęcie „godzenie w interes spółki” jest rozumiane jako podejmowanie uchwał mających na celu nie tylko uszczuplenie majątku spółki lub ograniczających jej zysk, ale także godzących w dobre imię spółki lub jej organów, chroniących interesy osób trzecich kosztem interesów spółki, a także zagrażających jej bytowi, zob. wyr. SN z 8.03.2005 r., IV CK 607/04, Legalis nr 254158.

[21] Z. Jara (red.), *Kodeks s...*, s. 981.

[22] Wyr. SN z 16.04.2004 r., I CK 537/03, OSNC 2004, nr 12, s. 204.

[23] Z. Jara (red.), *Kodeks…,* s. 982.

czytywać wskazane wyżej przesłanki i czy mają one charakter łączny, czy rozdzielny[24].

Zgodnie z treścią art. 250 k.s.h. oraz art. 422 § 1 k.s.h. podmiotami uprawnionymi do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały są:

1) zarząd, rada nadzorcza (w spółce z o.o. także komisja rewizyjna) oraz poszczególni członkowie tych organów[25];
2) wspólnik (akcjonariusz), który głosował przeciwko uchwale, a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu[26];
3) wspólnik (akcjonariusz) bezzasadnie niedopuszczony do udziału w zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu)[27];
4) wspólnik (akcjonariusz), który nie był obecny na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu), jedynie w przypadku wadliwego zwołania zgromadzenia wspólników lub też powzięcia uchwały w sprawie nieobjętej porządkiem obrad;
5) w spółce z o.o. – dodatkowo w przypadku pisemnego głosowania, wspólnik, którego pominięto przy głosowaniu lub który nie

[24] W szczególności sporne jest, czy sprzeczność z umową (statutem) spółki może stanowić samodzielną przesłankę uchylenia uchwały, czy też musi w takim przypadku występować jednocześnie przesłanka godzenia w interes spółki lub uchwała musi mieć na celu pokrzywdzenie wspólnika. Szerzej zob. T. Szczurowski, *Podstawy powództwa o uchylenie uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2016, nr 7, s. 31-36; uchw. SN z 10.03.2016 r., III CZP 1/16, Lex nr 2000070.

[25] Legitymację do zaskarżenia uchwały zgromadzenia wspólników w drodze powództwa o jej uchylenie traci były (odwołany) członek organu spółki kapitałowej. Zob. uchw. SN z 1.03.2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7-8, poz. 95. TK uznał utratę prawa do zaskarżenia za zgodną z Konstytucją RP, wyr. TK z 2.06.2009 r., OTK-A 2009, nr 6, poz. 83. Legitymacja zostaje jednak zachowana w przypadku, kiedy uchwała dotyka praw korporacyjnych lub majątkowych byłego wspólnika. Tak SN w wyr. z 7.02.2006 r., IV CSK 41/05, OSP 2006, nr 9, poz. 108; wyr. SN z 15.10.2009 r., I CSK 94/09, BSN 2009, nr 12, poz. 11.

[26] Wymóg głosowania nie dotyczy akcjonariusza akcji niemej, natomiast sprzeciw może być zgłoszony ustnie albo pisemnie. Dla zachowania wymogu określonego w art. 250 pkt 2 k.s.h. wystarczające jest zgłoszenie żądania zaprotokołowania sprzeciwu przed zamknięciem zgromadzenia, zob. wyr. SN z 23.02.2011 r., V CSK 257/10, Lex nr 1129171.

[27] Chodzi o sytuacje, w których bezpodstawnie odmówiono akcjonariuszowi prawa do udziału w zgromadzeniu, usunięto go z sali obrad, nie pozwolono na oddanie głosu albo jego głos pominięto. Zgodnie z uchw. SN z 17.11.2011 r., III CZP 68/11, OSNC 2012, nr 5, poz. 60, akcjonariuszem bezzasadnie niedopuszczonym do udziału w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy może być także akcjonariusz, którego pełnomocnikowi uniemożliwiono wykazanie właściwego umocowania do udziału w zgromadzeniu.

zgodził się na głosowanie pisemne albo też który głosował przeciwko uchwale i po otrzymaniu wiadomości o uchwale w terminie dwóch tygodni zgłosił sprzeciw.

W doktrynie sporne jest, czy powyższy katalog podmiotów należy uznać za zamknięty, czy też może on zostać rozszerzony o podmioty w nich niewymienione. Zwolennicy stanowiska restrykcyjnego wskazują, że nie jest możliwe zaskarżenie uchwały przed podmioty inne aniżeli wskazane w przepisie, a wyliczenie ma charakter wyczerpujący[28]. Inne stanowisko wskazuje, że choć treść art. 250 k.s.h. oraz art. 422 § 2 k.s.h. zawiera zamknięty katalog podmiotów legitymowanych do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały, niemniej nie jest wykluczone wywiedzenie tego uprawnienia z przepisów szczególnych[29]. Wśród podmiotów, które mogą zaskarżyć uchwałę zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia), wymienia się likwidatorów spółki[30], spadkobierców wspólnika (akcjonariusza)[31], wierzycieli wspólnika (akcjonariusza)[32], zarządcę ustanowionego w toku postępowania egzekucyjnego[33], syndyka, zastawnika lub użytkownika[34], kuratora spółki, RPO[35], Przewodniczącego KNF[36] i wreszcie – prokuratora.

Powództwo o uchylenie uchwały wspólników spółki z o.o. i spółki akcyjnej należy wnieść w terminie miesiąca od dnia otrzymania wia-

---

[28] Zob. A. Kidyba, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz,* Warszawa 2014, s. 794.

[29] Tak wyr. SA w Szczecinie z 22.04.2014 r., I ACa 900/13, Lex nr 1466956; T. Szczurowski, *Legitymacja do zaskarżania uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych podmiotów niewymienionych w art. 250 oraz art. 422 § 2 Kodeksu spółek handlowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2016, nr 5, s. 30.

[30] Uprawnienie likwidatorów spółki do wytoczenia powództwa wynika z art. 280 k.s.h. i art. 466 k.s.h., które to przepisy nakazują stosować do nich przepisy o członkach zarządu.

[31] W razie śmierci akcjonariusza uprawnionym do zaskarżenia uchwały jest spadkobierca zmarłego, akcje bowiem wchodzą w skład spadku (art. 922 § 1 k.c.).

[32] Zob. art. 910² § 1 k.p.c.

[33] Wyr. SN z 6.11.2015 r., II CSK 598/15, Lex nr 1930440.

[34] Zagadnienie legitymacji czynnej tych podmiotów, choć będące przedmiotem sporów w doktrynie, przekracza zakres niniejszego opracowania.

[35] Art. 14 pkt 4 ustawy z 15.07.1987 r. o RPO (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.).

[36] Art. 6 ust. 1 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 640 ze zm.).

domości o uchwale, nie później jednak niż w terminie sześciu miesięcy od dnia powzięcia uchwały[37].

Przesłanką zaskarżenia uchwały powództwem o stwierdzenie jej nieważności[38] jest jej sprzeczność z ustawą rozumiana nie tylko jako sprzeczność z ustawą w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także jako sprzeczność z aktami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, czyli z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ustawami, rozporządzeniami i aktami prawa miejscowego. Przez sprzeczność z ustawą rozumie się również obejście ustawy[39].

Katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały spółki kapitałowej jest analogiczny do tego, jaki przewidział ustawodawca w przypadku powództwa o uchylenie uchwały, stosując odwołanie do powołanego przepisu.

Prawo do wniesienia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały spółki z o.o. wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, jednakże nie później niż z upływem trzech lat od powzięcia uchwały[40]. Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały spółki akcyjnej powinno zostać wniesione w terminie sześciu miesięcy od dnia powzięcia wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie dwóch lat od powzięcia uchwały[41].

---

[37] Art. 251 k.s.h. W przypadku publicznej spółki akcyjnej termin do wniesienia powództwa wynosi miesiąc od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż trzy miesiące od powzięcia uchwały (art. 424 § 2 k.s.h.). Chodzi o datę otrzymania wiadomości o treści uchwały, a nie tylko o fakcie jej podjęcia. Podobnie dla biegu terminu ma znaczenie fakt podjęcia uchwały, a nie jej ogłoszenia czy zaprotokołowania, zob. Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 1614.

[38] Art. 252 k.s.h. i art. 425 k.s.h.

[39] M. Wilejczyk, *Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do wadliwych uchwał zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych*, Przegląd Prawa Handlowego 2012, nr 4, s. 25. Uchwała może zostać także uznana za nieważną z uwagi na sprzeczność trybu jej podjęcia z przepisami prawa, pod warunkiem że uchybienia te miały wpływ na powzięcie i treść uchwały. Zob. Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 1617.

[40] Art. 252 § 3 k.s.h. Upływ terminów określonych w § 3 nie wyłącza możliwości podniesienia zarzutu nieważności uchwały (§ 4).

[41] W przypadku spółki publicznej termin do wniesienia powództwa wynosi trzydzieści dni od ogłoszenia uchwały, nie później jednak niż rok od powzięcia uchwały (art. 425 § 2 i 3 k.s.h.).

3. Zaskarżanie uchwał w spółce osobowej

K.s.h. nie zawiera regulacji w zakresie zaskarżania uchwał w spółkach osobowych, tak jak czyni to w odniesieniu do uchwał spółek kapitałowych[42]. Brak jest generalnych zasad zaskarżania uchwał w spółkach jawnej, partnerskiej i komandytowej, co czyni otwartą dyskusję na temat dopuszczalności zaskarżania uchwał w spółkach osobowych w ogóle, a w przypadku uznania, że ich podważanie jest możliwe – co do podstawy powództwa o uchylenie albo stwierdzenie nieważności takiej uchwały, przesłanek, legitymacji do zaskarżenia uchwały, jak również obowiązującej sankcji i skutków orzeczenia sądowego[43].

Jako podstawę zaskarżania uchwał w spółkach osobowych należy przyjąć art. 189 k.p.c. i art. 58 k.c., pozwalające na ustalenie nieważności czynności prawnej (stosunku prawnego) dokonanej w wyniku podjęcia uchwały. Z uwagi bowiem na fakt, że k.s.h. nie zawiera regulacji dotyczących stwierdzania nieważności uchwał wspólników spółek osobowych, to zgodnie z art. 2 k.s.h. należy stosować przepisy k.c. (oraz k.p.c.). Możliwość ta będzie jednak zastrzeżona wyłącznie dla uchwał stanowiących czynność prawną – w przypadku uchwał, które nie mogą zostać zakwalifikowane do tej grupy, dopuszczalność wniesienia powództwa z art. 189 k.p.c. w zw. z art. 58 k.c. będzie wyłączona. Z uwagi na przesłankę w postaci konieczności wykazania interesu prawnego, poza wspólnikami legitymacja czynna może przysługiwać także osobom trzecim – w tym także prokuratorowi.

---

[42] W obowiązującym stanie prawnym k.s.h. zawiera regulacje pozwalające na zaskarżenie uchwał w spółkach osobowych w dwóch przypadkach: w odniesieniu do uchwały zgromadzenia akcjonariuszy spółki komandytowo-akcyjnej (w odniesieniu do stosunku prawnego akcjonariuszy na mocy art. 126 § 1 pkt 1 k.s.h. stosuje się odpowiednio przepisy o spółce akcyjnej, tj. art. 422-425 k.s.h.) oraz do uchwały o przekształceniu spółki osobowej (art. 567 § 1 k.s.h.).

[43] W zakresie możliwości zaskarżania uchwał handlowych spółek osobowych wyróżnia się stanowiska co do możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o uchyleniu i stwierdzeniu nieważności uchwał w spółkach kapitałowych, o dopuszczalności zaskarżenia w oparciu o art. 189 k.p.c. i art. 58 k.c., stanowisko o dopuszczalności powołania się na wadę oświadczenia woli, a także pogląd, że zaskarżanie uchwał w spółkach osobowych jest wyłączone.

4. Prokurator jako podmiot inicjujący postępowanie dotyczące wzruszenia uchwały w spólce prawa handlowego – kwestie sporne

Po przedstawieniu regulacji prawnych warunkujących kompetencję prokuratora do wytaczania powództwa przeciwko spółce o uchylenie albo stwierdzenie nieważności uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej oraz wskazanie na dopuszczalność w oparciu o treść art. 189 k.p.c. oraz art. 58 k.c. zaskarżenia uchwał w spółkach osobowych, a także przedstawieniu trybu zaskarżania uchwał uregulowanego w k.s.h., należy prześledzić praktyczne przypadki wzruszania przez prokuratora tego typu decyzji podejmowanych w ramach spółki, wskazać na potencjalne zagadnienia mogące budzić wątpliwości interpretacyjne, wreszcie – po skonfrontowaniu się z poglądami doktryny w tym zakresie – udzielić odpowiedzi na pytanie, czy prokurator powinien w ogóle ingerować w stosunki spółki prawa handlowego, wytaczając powództwo o wzruszenie uchwały.

Jak wskazano powyżej, nie ulega wątpliwości, że prokurator posiada wynikającą z treści art. 7 k.p.c. i art. 57 k.p.c. kompetencję do zaskarżania uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych.

Powództwa o uchylenie bądź o stwierdzenie nieważności zgromadzenia wspólników spółki z o.o. i walnego zgromadzenia spółki akcyjnej są wytaczane przez prokuratorów sporadycznie[44].

Praktyka wskazuje, że w przeważającej większości prokuratorzy odmawiają wzięcia udziału w toczących się postępowaniach ze stosunku spółki handlowej, uzasadniając odmowę brakiem przesłanek do włączenia się do sprawy w oparciu o kryteria z art. 7 k.p.c., jak również z uwagi na fakt, że dostrzegają, iż wniosek pochodzi od przedsiębiorcy – podmiotu profesjonalnego (lub niejednokrotnie ich pełnomocnika w osobie radcy prawnego albo adwokata), co pozwala tej osobie (prawnej albo fizycznej) samodzielnie reprezentować swoje interesy w sposób właściwy z uwagi na posiadaną wiedzę oraz doświadczenie.

Niestety, niejednokrotnie strony postrzegają instytucję prokuratora w sposób instrumentalny, upatrując zwrócenie się do oskarżyciela

[44] Nie są prowadzone statystyki co do liczby powództw tego rodzaju wytaczanych w skali kraju.

publicznego o ingerencję jako sposób na konwalidowanie uchybionego terminu (termin do wniesienia powództwa przez prokuratora liczy się od momentu zapoznania się przez niego z treścią uchwały i nie jest tożsamy z terminem do wniesienia powództwa przez inne podmioty, np. przez akcjonariusza)[45] lub na zapewnienie reprezentacji procesowej, tracąc z pola widzenia okoliczność, że powództwo z art. 57 k.p.c. jest wytaczane przez prokuratora w imieniu własnym przeciwko spółce, a nie na rzecz jakiegokolwiek podmiotu. Wnioski tego rodzaju są składane przy sporach wewnątrzkorporacyjnych, gdzie poza kwestionowaniem uchwał strony decydują się także na wytoczenie innego rodzaju powództw (np. o zapłatę, o rozwiązanie spółki) i składanie zawiadomień o popełnieniu przestępstw na szkodę spółki lub jej organów (art. 296 k.k., art. 586 k.s.h., art. 286 k.k., i in.)[46]. Taką praktykę, przejawiającą się w instrumentalnym traktowaniu prokuratury jako instytucji mającej

[45] Przykładowo określony w art. 252 § 3 k.s.h. termin sześciu miesięcy do wniesienia powództwa liczony nie jak termin trzyletni od podjęcia uchwały, lecz od otrzymania wiadomości o uchwale, nie może być ze względu na wskazany sposób oznaczenia początku jego biegu uznany za obowiązujący prokuratora działającego na podstawie art. 57 k.p.c. w zw. z art. 7 k.p.c., zob. wyr. SA we Wrocławiu z 21.07.2017 r., I ACa 789/17, LEX nr 2447640. W cytowanym orzeczeniu sąd wskazał, że w analizowanym stanie faktycznym termin do zaskarżenia uchwały przez prokuratora nie może być liczony od dnia prostego poznania jej treści, a dopiero od takiego poznania treści uchwały, które umożliwia ocenę istnienia ewentualnych przesłanek do jej zaskarżenia – w tym przypadku do uzyskania tej wiedzy konieczne było uzyskanie opinii rzeczoznawcy co do wartości zbywanych praw majątkowych spółki.

[46] Niejednokrotnie w takich przypadkach spory korporacyjne dotyczą całej grupy spółek, różnie ze sobą powiązanych, i często odnośnie do jednej spółki mamy do czynienia z wieloma postępowaniami o uchylenie uchwał. Bardzo często w postępowaniach o uchylenie uchwał występuje kumulacja roszczeń ewentualnych, w którym powód żąda ustalenia nieistnienia uchwał, ewentualnie nieważności uchwał i na samym końcu ich uchylenia. Takie spory korporacyjne niejednokrotnie wiążą się ze sporami o ustalenie różnego rodzaju stosunków prawnych, powództwami o wyłączenie wspólnika czy rozwiązanie spółki z o.o., powództwami o zapłatę, postępowaniami dotyczącymi czynów nieuczciwej konkurencji oraz postępowaniami karnymi. W sytuacji gdy są podejmowane uchwały, możliwe jest również wszczęcie postępowań przed sądem rejestrowym w zakresie rejestracji zmian ze skutkiem konstytutywnym albo deklaratoryjnym, ale i takich postępowań rejestrowych jak postępowanie o wyznaczenie rewidenta do spraw szczególnych w przypadku spółki publicznej czy postępowanie o zmianę likwidatora, jak w przypadku spółki z o.o. Oczywiście w zależności od rodzaju sporu korporacyjnego występują różne kombinacje tych postępowań, zob. szerzej W. Bokina, P. Sułkowska, *Temporalne badanie przesłanek uchylenia uchwał spółki z o.o. oraz spółki akcyjnej*, Przegląd Prawa Handlowego 2023, nr 6, s. 50.

służyć partykularnym celom jednostki, a nie ochronie praworządności i interesu społecznego, należy zdecydowanie potępić.

W określonych przypadkach udział prokuratora w postępowaniu, poprzez jego zainicjowanie, jest uzasadniony. Analiza postępowań z powództwa prokuratora o uchylenie i stwierdzenie nieważności uchwał spółek wskazuje, że przedmiotem kwestionowanych uchwał było w szczególności umorzenie udziałów za wynagrodzeniem poprzez obniżenie kapitału zakładowego spółki z o.o., z naruszeniem ustawowego wymogu uzyskania zgody Ministra Skarbu wyrażanej w tym przedmiocie[47], przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną z pokrzywdzeniem spadkobierców wspólnika[48] czy powołanie członka zarządu spółki z o.o. z naruszeniem ustawy[49]. Część uchwał była kwestionowana z uwagi na uchybienie obowiązkom w zakresie odpowiedniego i wyczerpującego informowania wspólników o porządku obrad oraz treści uchwał, które mają zostać podjęte na zgromadzeniu[50].

Legitymacja procesowa prokuratora w analizowanej kategorii spraw jest w przeważającej mierze przedmiotem krytyki przedstawicieli doktryny. Wskazuje się niekiedy, że obecny status prokuratora w postępowaniu cywilnym został wypracowany w latach 40. i 50. ubiegłego stulecia i jest nieprzystający do modelu procesu cywilnego demokratycznego państwa prawa opartego o zasady sporności, dyspozycyjności i kontradyktoryjności[51].

---

[47] W sprawie dotyczącej publicznej uczelni medycznej powództwo prokuratora zostało uwzględnione, a uchwały zostały uznane za nieważne, zob. wyr. SA we Wrocławiu z 21.07.2017 r., I ACa 789/17, LEX nr 2447640.

[48] Wyr. SN z 23.02.2017 r., V CSK 248/16, Lex nr 2327130.

[49] Wyr. SA w Poznaniu z 8.05.2019, I AGa 274/18, https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/153500000000503_I_AGa_000274_2018_Uz_2019-05-08_001 (dostęp: 7.11.2025r.).

[50] Wyr. SA w Warszawie z 9.07.2015 r., I Aca 1939/14, https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154500000000503_I_Aca_001939_2014_Uz_2015-07-09_001 (dostęp: 8.11.2025 r.). SA nie podzielił argumentacji powoda i powództwo nie zostało uwzględnione. Wskazano, że nie można mówić o nieważności uchwały w przypadku, jeżeli wadliwość ogłoszenia o zgromadzeniu spółki nie miała wpływu na treść i sposób głosowania nad nią. Zob. także wyr. SO w Warszawie z 6.06.2017, https://orzeczenia.ms.gov.pl/details/$N/154505000004827_XVI_GC_000532_2016_Uz_2017-06-26_001 (dostęp: 8.11.2025 r.).

[51] M. Mrowicki, *Rola prokuratora…* Autor wskazuje, że skoro postępowanie cywilne służy realizacji praw prywatnych, należy przyjąć autonomię stron w zakresie dochodzenia tych praw.

Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Praktyka wskazuje, że przypadki skorzystania przez prokuratora z przysługującej mu kompetencji do wniesienia powództwa o wzruszenie uchwały są niezwykle rzadkie, uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Nie sposób mówić tu o jakimkolwiek zagrożeniu dla porządku prawnego, który miałoby spowodować „zarzucenie" sądów pozwami wnoszonymi przez prokuratora.

Co więcej, należy podkreślić, że choć posiadanie przez prokuratora legitymacji procesowej czynnej nie może być przedmiotem oceny sądu (ani zarzutu innego uczestnika)[52], to nie przesądza to jeszcze o istnieniu interesu prawnego dającego podstawę do uwzględnienia przez sąd powództwa. Teza, że obowiązujące przepisy o prokuraturze dają zbyt dużą władzę dyskrecjonalną prokuratorom, co przy braku konieczności uzasadniania swoich decyzji oraz braku sądowej kontroli budzi wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP (prawo do sądu, zasada równości stron, zasada podziału władz)[53], jawi się zatem jako bezzasadna.

Podobnie nie można zgodzić się z poglądem, że uprawnienie prokuratora należałoby w pewnych sytuacjach uzależnić od zgody zainteresowanych stron, zgodnie z zasadą *vigilantibus iura scripta sunt* (nikt nie powinien być zmuszony do obrony swych praw wbrew swej woli)[54]. Wprowadzenie powyższego rozwiązania spowodowałoby w większości przypadków zablokowanie postępowania. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, kiedy dana uchwała (np. o wypłacie dywidendy czy powołaniu członka zarządu) byłaby aprobowana jedynie przez część akcjonariuszy albo wyłącznie przez niektórych członków zarządu spółki. Nie można tracić też z pola widzenia, że wytaczane przez prokuratora powództwo jest powództwem samoistnym, a powo-

[52] SN wskazał, że na podstawie art. 7 k.p.c. w zw. z art. 55-57 k.p.c. prokurator posiada legitymację do wniesienia powództwa o stwierdzenie nieważności oraz powództwa o uchylenie uchwały zgromadzenia wspólników i walnego zgromadzenia. Decyzja prokuratora nie podlega kontroli sądu rozstrzygającego w sprawie przedmiotowych powództw, zob. wyr. SN z 23.2.2017 r., V CSK 248/16, Lex nr 2327130. Częściowo odmiennie A.-M. Weber, *Legitymacja prokuratora do zaskarżenia uchwał zgromadzenia wspólników i walnego zgromadzenia*, ius.focus, 2018, nr 2, https://skslegal.pl/legitymacja-prokuratora-do-zaskarzania-uchwal-zgromadzenia-wspolnikow-i-walnego-zgromadzenia/ (dostęp: 31.05.2026 r.).

[53] M. Mrowicki, *Rola prokuratora….*

[54] Ibidem.

dem aktywności procesowej są przesłanki odnoszące się do interesu publicznego, a nie – interesu stron.

Czy prokurator powinien zatem występować z powództwem dotyczącym sporu ze stosunku spółki, skoro stosunek ten jest co do zasady relacją profesjonalną? Wydaje się, że w pewnych sytuacjach i konfiguracjach – tak. Trudna do wyobrażenia wydaje się sytuacja, w której prokurator występowałby z powództwem przeciwko spółce, powołując się na naruszenie praw członków jej organów (zarządu, rady nadzorczej). Bardziej prawdopodobne jest natomiast wytoczenie powództwa w imieniu akcjonariusza (akcjonariuszy) spółki (w tym w szczególności publicznej) z powołaniem się na naruszenie interesu publicznego. Realne wydaje się także pozwanie spółki osobowej w przypadku uchwały wspólników (organu) podjętej z pominięciem lub pokrzywdzeniem pozostałych wspólników – tu jednak z uwagi na brak regulacji prawnych w zakresie zaskarżania uchwał sporna pozostaje podstawa i dopuszczalność wniesienia takiego powództwa. Praktyka nie dostarcza niestety wielu przykładów w tym zakresie.

5. Konkluzje

Obowiązujące regulacje prawne dopuszczające możliwość wytoczenia przez prokuratora powództwa o stwierdzenie nieważności albo o uchylenie uchwały spółki prawa handlowego w oparciu o treść art. 7 k.p.c. i art. 57 k.p.c. nie stanowią zagrożenia dla swobody kształtowania przez strony łączącego je stosunku cywilnoprawnego. Powołane przepisy są stosowane w praktyce sporadycznie, pozwalając jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach na działanie prokuratora w celu eliminacji wadliwej uchwały, z uwagi na konieczność ochrony interesu publicznego.

Z całą pewnością mechanizm ten nie może być nadużywany i wykorzystywany sprzecznie z jego istotą. Praktyka pokazuje jednak, że przepisy art. 7 k.p.c. i art. 57 k.p.c., funkcjonujące w niemal niezmienionym kształcie od dziesięcioleci, nie spowodowały masowego występowania przez prokuratorów z tego rodzaju powództwami.

Kwestią, która nie może zostać pominięta, jest coraz bardziej powszechne instrumentalne traktowanie prokuratora przez strony konfliktu

wewnątrzkorporacyjnego, zwracające się do organów ścigania o ingerencję poprzez wystąpienie do sądu z powództwem w oparciu o treść art. 57 k.p.c. Powództwo prokuratora nie może być mechanizmem ratunkowym do wzruszania uchwał ani być wykorzystywane do przedłużania terminów do wniesienia powództwa przez strony sporu. Prokurator nie może być traktowany przez strony sporu jako pełnomocnik, realizujący czynności procesowe w postępowaniu formalnie w imieniu własnym, ale faktycznie na rzecz jednej ze stron sporu. Wydaje się jednak, że dokonana przez prokuratora właściwa analiza konkretnego stanu faktycznego przez pryzmat przesłanek uzasadniających jego udział w sprawie jest w stanie skutecznie zapobiec tego typu działaniom.

Bibliografia

1. K. Bilewska, *Tendencje w kształtowaniu się katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżania uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych,* Przegląd Prawa Handlowego 2014, nr 9.
2. J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57 i 189 k.p.c*., Pal. 2015, nr 1-2.
3. W. Bokina, P. Sułkowska, *Temporalne badanie przesłanek uchylenia uchwał spółki z o.o. oraz spółki akcyjnej*, Przegląd Prawa Handlowego 2023, nr 6.
4. W. Deja, P. Pietrzak, *Zaskarżanie uchwał spółek kapitałowych przez prokuratora*, Przegląd Prawa Handlowego 2023, nr 7.
5. A. Franusz, *Dokonywanie czynności dyspozytywnych o charakterze materialnym w procesie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby*, Prok. i Pr. 2016, nr 9.
6. K. Gajda-Roszczynialska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Cywilnego 2015, nr 3.
7. J. Janeta, *Uchwały handlowych spółkach osobowych na przykładzie orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych,* Przegląd Prawa Handlowego 2025, nr 9.

8. Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz,* Warszawa 2014.

9. M. Litwińska-Werner, *Handlowa spółka osobowa jako archetyp relacji prawnej pomiędzy jednostką a grupą*, Lublin 2014.

10. A. Sikorska-Lewandowska, *Zaskarżenie uchwał innych niż zgromadzenia i walne zgromadzenia organów spółek kapitałowych,* Przegląd Prawa Handlowego 2025, nr 9.

11. T. Szczurowski, *Podstawy powództwa o uchylenie uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2016, nr 7.

12. T. Szczurowski, *Legitymacja do zaskarżania uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych podmiotów niewymienionych w art. 250 oraz art. 422 § 2 Kodeksu spółek handlowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2016, nr 5.

13. M. Wilejczyk, *Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do wadliwych uchwał zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych*, Przegląd Prawa Handlowego 2012, nr 4.

14. J. Witosz, *Uchwały w spółkach osobowych – założenia konstrukcyjne,* Przegląd Prawa Handlowego 2025, nr 9.

15. Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym,* Prok. i Pr. 2010, nr 6.

Prosecutor's *Locus Standi* to Challenge Resolutions in Commercial Law Companies

Abstract: The current provisions of the Polish Civil Procedure Code (Articles 7 and 57) allow, in certain cases, the prosecutor to challenge resolutions or to intervene in business relationships, which is justified by the public interest, the interest of citizens, or the protection of the rule of law. The principal aim of this paper is to indicate, that current legal regulations do not pose a threat to the parties' freedom to shape their civil law relationship. Although they are applied marginally, in particularly justified cases, such possibilities allow the prosecutor to elim-

inate a defective resolution. An issue, that cannot be ignored is the increasingly common instrumental treatment of the prosecutor by parties to intra-corporate conflicts, who appeal for an intervention by filing a lawsuit based on Article 57 of the Civil Procedure Code.

Key words: prosecutor, company resolutions, appeals against resolutions, action to declare a resolution invalid, action to set aside a resolution, partnership, company

Z KART HISTORII

Robert Kmieciak[1]

Historyczna perspektywa ewolucji ustroju polskiej prokuratury

Streszczenie: Artykuł koncentruje się na przedstawieniu rozwoju ustroju polskiej prokuratury, który dokonał się na przestrzeni wieków. Omawia z ogólnej perspektywy proces tworzenia się urzędu oskarżyciela publicznego i urzędu prokuratury w znanym dziś rozumieniu. Przedstawia w ujęciu historycznym poszczególne instytucje, które mając na celu zabezpieczenie żywotnych interesów państwa, wykształciły się zrazu w zastępcę procesowego, następnie w przedstawiciela interesów fiskalnych monarchy i państwa, by poprzez urząd instygatora królewskiego przekształcić się w urząd prokuratora. Publikacja obejmuje chronologiczną prezentację ustrojowych uwarunkowań wspomnianych instytucji, ujętych w kontekście najważniejszych wydarzeń historycznych, kształtujących i determinujących polską państwowość. Omawia proces powstawania oraz wprowadzania na polskich ziemiach prawodawstwa tworzącego urząd prokuratora w nowożytnym pojęciu. Odnotowuje, od kiedy urzędy prokuratorów zaczęto nazywać „Prokuraturą". Artykuł zwraca także uwagę na determinanty określonego umiejscowienia prokuratury w systemie organów państwowych, w tym na aksjologiczne uzasadnienie przyznawania jej określonych, z czasem coraz większych, kompetencji, a tym samym wzrostu zna-

[1] Doktor nauk prawnych, Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze, ORCID 0000-0003-1570-8063.

czenia i funkcji w państwie z konsekwencją ukształtowania się jej jako strażnika praworządności nie tylko w przestrzeni szeroko pojętego prawa karnego. W pracy określono także reguły deontologiczne kształtujące zasady wykonywania w różnych okresach historycznych zawodu prokuratora oraz prakseologiczne uwarunkowania najtrudniejszej prawniczej profesji, które to okoliczności łącznie determinowały w danym czasie strukturę prokuratury, jej zadania oraz zakres faktycznej niezależności.

Słowa kluczowe: prokurator, urząd prokuratora, prokuratura, instygator, sąd, nadzór

Wstęp

Wobec toczącej się obecnie dyskusji na temat kształtu nowej prokuratury oraz tego, jak powinny wyglądać konkretne regulacje dotyczące jej ustroju i organizacji, warto spojrzeć wstecz i przypomnieć, w jaki sposób na przestrzeni wieków kształtował się na ziemiach polskich urząd prokuratora oraz prokuratura jako organ państwa stojący na straży praworządności i czuwający nad praktyczną realizacją polityki karnej w zakresie ścigania przestępczości. Zasadnym jest w dyskusji nad nowym modelem prokuratury prześledzić kształtowanie się fundamentalnych zasad ustrojowych definiujących dzisiejszą prokuraturę, tj. centralizm, jednolitość i hierarchiczne podporządkowanie. Stąd przedstawienie rozwoju urzędu prokuratora oraz prokuratury jako organu demokratycznego państwa prawnego stojącego na straży praworządności uzasadnia wsteczne – historyczne spojrzenie tak w wymiarze funkcjonalnym, jak i ustrojowym.

Do osiągnięcia celu określonego w tytule niniejszego artykułu, tj. zaprezentowania zarysu polskiej perspektywy rozwoju instytucji prokuratora i prokuratury, użyto przede wszystkim metody historycznej. Publikacja zawiera także rozważania dogmatyczno-prawne i analizę historycznych regulacji prawnych oraz w mniejszym zakresie porównania poszczególnych instytucji prokuratury na przestrzeni ostatniego stulecia.

W pracy skoncentrowano się na prezentacji urzędu prokuratora, który początkowo był pojmowany jako strona procesowa i pomoc-

nik procesowy, by z czasem przekształcić się w urząd królewski – państwowy, mający ściśle określone zadania w zakresie stania na straży interesów fiskalnych tronu i państwa. Przedstawiono proces, podczas którego prokurator stał się gwarantem przestrzegania prawa, a jego zadaniem – ściganie lub czuwanie nad ściganiem sprawców czynów karalnych publicznoskargowych oraz doprowadzanie ich przed sąd. Od początku wykształcania się na ziemiach polskich urzędu prokuratora była to funkcja szczególnego zaufania, wymagająca wyjątkowych i najwyższych kwalifikacji prawniczych, gdyż zadania stawiane prokuratorom były i są do dziś wysokie.

W tekście skoncentrowano się na historycznym procesie powstawania urzędu prokuratora na ziemiach polskich w okresach istnienia choćby częściowo suwerennej państwowości polskiej. Stąd pominięto omówienie instytucji prokuratury państw zaborczych istniejących na przełomie wieków XIX i XX.

Temat pracy, przyjęta konstrukcja oparta na chronologii historycznej, a także obszerność tematu, zdeterminowały jej podział na pięć części. W pierwszej przedstawiony będzie rys historyczny kształtowania się poszczególnych urzędów stojących na straży interesów władcy i państwa oraz zawodu prokuratora i ustroju prokuratury na ziemiach polskich od XIV wieku do 1917 r. W drugiej części pracy scharakteryzowany zostanie okres międzywojenny. W kolejnych (2) okres dyktatury komunistycznej do roku 1989. Piąta część dysertacji obejmuje okres do 2016 r., tj. do chwili wejścia w życie obowiązującego obecnie pr. o prok. Konsekwencją podziału przedmiotowych rozważań będzie przedstawienie ich reasumpcji w podsumowaniu.

I RP oraz okres zaborów do 1917 r.

Na ziemiach polskich instytucja prokuratora kształtowała się już w okresie późnego średniowiecza[2]. Kompetencje prokuratorów krzyżowały się z kompetencjami prolokutorów (*prolocutor*). Prokurator był

[2] S. Kutrzeba, *Dawne polskie prawo sądowe w zarysie*. t. 2. Lwów-Warszawa-Kraków 1921, s. 63-65.

zastępcą procesowym, a prolokutor mówcą w procesie. Przyjmuje się, iż terminy te z upływem czasu były używane zamiennie[3].

Historycznie w Polsce pierwszy urząd o kompetencjach prokuratora utworzył w XIII wieku na Śląsku i w Małopolsce Henryk IV Probus. Był to urząd do ścigania łotrów i rycerzy rabusiów[4]. W XIV wieku pojawił się urząd tzw. justycjariuszy – oprawców, którzy ścigali przestępców niezależnie od ich przynależności stanowej. Urząd ten łączył funkcje ścigania i dochodzenia do prawdy (śledzenia prawdy) oraz sądzenia[5]. Urząd justycjariusza – oprawcy przekształcił się w XV wieku w urząd policyjny do ścigania przestępstw pospolitych i doprowadzania „złoczyńców" przed sąd starosty, aby w końcu XV wieku zaniknąć[6].

W Królestwie Polskim prawo ścigania i karania było wyłącznym atrybutem monarchy. Z biegiem czasu część kompetencji monarcha przekazywał wojewodom, kasztelanom, mincerzom, starostom[7].

Od XV wieku na ziemiach polskich wykształciła się funkcja zastępcy procesowego[8], który z czasem zamienił się w prokuratora, czyli płatnego zastępcę procesowego[9].

---

[3] J. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Rozprawy Polskiej Akademii Umiejętności, Wydział Historyczno-Filozoficzny 1923, nr 64, s. 14.

[4] J. Eksner, *Prokurator rzecznikiem praworządności*, Warszawa 1974, s. 8. Osłabienie władzy w okresie rozbicia dzielnicowego nie sprzyjało ściganiu „łotrów i rabusiów" i co oczywiste, powodowało wzrost czynów przez nich popełnianych. W tej mierze nie pomagały umowy międzydzielnicowe, szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 8.

[5] Urząd justycjariuszów – oprawców przyrzeczono znieść w 1388 r. po wystąpieniu szlachty, jednak ostatecznie podporządkowano go staroście, H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury…*, s. 8.

[6] J. Bardach, B Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003, s. 165.

[7] Wojewodowie i kasztelanowie posiadali uprawnienia ścigania sprawców zabójstw, ciężkich rozbojów i czynów polegających na naruszeniu miru domowego; uprawnienia kasztelanów zaczęły być ograniczane wraz z powstaniem urzędu starosty (głównie rozboje i kradzieże); mincerze ścigali fałszerzy monet i czyny przeciwko regale menniczemu – szerzej zob. W. Zarzycki, *Oskarżyciel w średniowiecznym prawie polskim*, Problemy Praworządności 1969, nr 1, s. 36-39.

[8] Datowane od statutów nieszawskich króla Kazimierza IV z 1454 r., które poza regulacjami dotyczącymi ustroju państwa (tzw. demokracja szlachecka) dotyczyły funkcjonowania sądownictwa, pozbawienia sądów kasztelańskich kompetencji karno-sądowych wobec szlachty oraz zastępstwa procesowego ustanawianego dla strony, która nie mogła sobie dać rady ze sprawą, ibidem, s. 36-39.

[9] Stanowisko i obowiązki zawodowe zastępcy procesowego określiły królewskie ordy-

Jednak w Polsce przedrozbiorowej funkcje przypisywane prokuratorowi pełnili przede wszystkim instygatorzy[10] [*instigare* (z łac.) pobudzać, podżegać; *pars instinans*[11] – powód w procesie, inaczej aktor]. Byli oni oskarżycielami przed sądami szlacheckimi. Sprawy podlegające właściwości sądów sejmowych dzieliły się na instygatorskie i prywatne, a te na kryminalne i cywilne. Instygator reprezentował interesy finansowe szlachty. Wybierany był na sejmikach ziemskich. Strona instygująca oznaczała stronę powodową, inicjującą proces[12]. Obok instygatora występował delator, który pełnił funkcje *stricte* oskarżycielskie, a także donosiciel, którym był pokrzywdzony. Prokurator[13], jako znający prawo, był ówcześnie pełnomocnikiem oskarżonego[14]. Donosiciel składał doniesienie i ponosił pełną odpowiedzialność za niesłuszne i niezgodne z prawdą doniesienie. Jeżeli przed sądem sejmowym nie zostało potwierdzone oskarżenie (delacja), delator mógł zostać ukarany. Co istotne, na oskarżycielach spoczywał obowiązek utrzymywania podejrzanego w czasie jego pobytu w areszcie śledczym[15].

U schyłku swojego panowania Zygmunt II August powołał instytucję instygatorów koronnych – królewskich. Instygator królewski został ustanowiony w 1557 r. celem reprezentowania króla jako specjalny pełnomocnik procesowy[16], który w interesie i w imieniu monarchy prowadził za niego procesy[17]. Jako dygnitarz państwowy ustępował god-

nacje, zob. szerzej H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 9.

[10] „A trybunały na potym od przewołanych wpisów zawsze zaczynaiąc sprawy przywoływać każą. A wpisy tak maią bydź czynione w regestrach: *Instigator et actor N. contra citatum N. in causa succesionis vel exdivisions aut granicialis etc.*, wyrażając *specifice nomen et cognomen, konnexye* wszystkie", za: J. Makarewicz, *Instygator w dawnem prawie polskiem*, Lwów 1923, s. 1. Instygatorów można było podzielić, na tych działających przy sądach ziemskich i grodzkich oraz na instygatora koronnego, zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja*…, s. 9-10.

[11] Konstytucja ziemska z 1775 r. używa tego określenia na oznaczenie oskarżyciela prywatnego, popularnego, zob. J. Makarewicz, *Instygator*…, s. 2.

[12] Ibidem, s. 2.

[13] Płatny zastępca procesowy w okresie XVI-XVIII wieku, zob. W. Zarzycki, *Oskarżyciel publiczny w okresie reform w II połowie XVIII wieku*, Problemy Praworządności 1970, nr 2, s. 46

[14] W. Zarzycki, *Instygator królewski (koronny) w dawnej Rzeczypospolitej*, Problemy Praworządności 1969, nr 2, s. 39-40.

[15] J. Makarewicz, *Instygator*…, s. 2.

[16] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 9.

[17] J. Bardach (red.), *Historia Państwa i prawa Polski*, t. 2, Warszawa 1971, s. 380-381.

nością jedynie ministrom i był wybierany przez sejm, zazwyczaj spośród możnowładców lub znaczącej szlachty[18]. Z czasem przyjęło się, że instygator występował w interesie publicznym. Instygator królewski[19] występował jako strona i pozywał przed sąd królewski o należne królowi dochody, o uznanie prawa własności dóbr koronnych czy o zwrot klejnotów królewskich powierzonych w okresach wojny. Jak zauważył J. Makarewicz[20], główna agenda instygatora koronnego jako rzecznika interesów skarbowych rozwijała się przed Trybunałem Skarbowym Koronnym w Radomiu[21]. Instygator królewski występował w sprawach, w których państwo było przedmiotem zamachu (zastępował króla): o obrazę majestatu (*crimen lease maiestatis*[22]*)* oraz o zdradę państwa (*crimen perduellionis*[23]). Instygator występował także jako oskarżyciel przeciwko urzędnikom państwowym przed sejmem[24]. W sprawach finansowych występował także przed trybunałem skarbowym, a przed sądami o kaduki, o konfiskatę dóbr, o bezprawnie pobrane cło, a także o dobra zapisane królowi w testamentach[25].

W Trybunałach Koronnych w Piotrkowie i Lublinie stale urzędowało czterech instygatorów: dwóch strzegących porządku i bezpieczeństwa (*instigatores securitas*), a dwóch od poboru opłat i grzywien (instygatorzy skrzynkowi). Równolegle do instygatora koronnego istniał instygator Wielkiego Księstwa Litewskiego[26]. Obaj instygatorzy (koron-

[18] Szerzej zob. W. Zarzycki, *Instygator królewski…*, s. 40.

[19] Przed podjęciem urzędu składał przysięgę, zobowiązując się do wiernego prowadzenia spraw króla oraz RP, zob. M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury. w Polsce, tradycja i współczesność,* Warszawa 2013, s. 30.

[20] J. Makarewicz, *Instygator…*, s. 4.

[21] J. Rafacz, *Trybunał skarbowy koronny*, Lwów 1924, s. 38-39.

[22] Wszelkie naruszenia pokoju, którymi monarcha jako rzecznik miru czuł się urażony, zob. S. Borowski, *Ściganie przestępstw z urzędu w średniowiecznem prawie polskiem*, Warszawa 1933, s. 17.

[23] Wszczynanie buntów, porozumienie się z nieprzyjacielem na szkodę państwa, ujawnienie tajemnic państwowych; ibidem, s. 17.

[24] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 28.

[25] Nadto ścigał urzędników skarbowych oraz delegatów szlachty powołanych do poboru kwarty w przypadku opieszałego działania – zob. W. Zarzycki, *Pisarze dawnego polskiego prawa sądowego o instygatorach*, Problemy Praworządności 1970, nr 3, s. 37.

[26] „Instygatorowie (*instigatores*) wymienieni za czasów panowania Zygmunta Augusta w 1565 r. byli oskarżycielami krzywd króla, Rzeczypospolitéj i prywatnych i zapozowali wstępnych do sądu w krzywdach publicznych z obowiązku urzędu, w po-

ny i litewski) mieli wiceinstygatorów. W 1775 r. instygatorzy i wiceinstygatorzy zostali zrównani i od tej chwili było dwóch instygatorów koronnych i dwóch instygatorów Wielkiego Księstwa[27]. Przy sądach byli również ustanawiani instygatorzy sądowi. Instygator grodzki był organem starosty. W sprawach karnych przed sądem sejmowym instygatorzy występowali w towarzystwie delatorów oraz inkwizytorów, którzy wcześniej prowadzili skrutynium (śledztwo) w sprawie[28].

Funkcję oskarżyciela publicznego przy sądach wojskowych pełnił profos. Instytucja profosa została wymieniona w ordynacji sądów wojskowych z 1673 r., wydanej za panowania króla Jana II Kazimierza. Tamże wyszczególniono profosa generalnego, występującego przed wyższym sądem wojskowym, i profosa pułkowego, występującego przed sądem niższym. Proces mógł się odbyć tylko na podstawie skargi profosa, a w wypadku jego nieobecności – porucznika[29]. Profos był także organem egzekucyjnym i odpowiadał za szybkie wykonywanie wyroków. Nadto prowadził rejestr osób skazanych na karę pozbawienia wolności. W czynnościach zatrzymań i egzekucyjnych profosowie podlegali generalnemu sędziemu wojskowemu.

Sejm Czteroletni zmienił nazwę instygatora królewskiego na „instygatora narodowego" reprezentującego interesy narodu i rządu. Zajmował się on przestępstwami popełnionymi przeciwko narodowi i najwyższemu rządowi (*crimen laesae maiestatis*). Konstytucja Sejmowa z 21.01.1792 r. o organizacji sądów trybunalskich i ziemiańskich określiła, że instygatorzy byli wybierani na kadencje. Mieli przystępować do aresztowania i występować ze skargami na polecenie sądu, a także czuwać nad przestrzeganiem ówczesnych regulaminów penitencjarnych, zajmować się egzekucją kar sądowych oraz uczest-

krzywdzeniach prywatnych tylko na żądanie (*ad instantiam*) pokrzywdzonego", zob. J.W. Bandtkie-Stężyński, *Rozmowy o prawie i sądownictwie karzącém i o urzędach, w dawnej Polsce. Z rękopisów ś.p. Jana Wincentego Bandtkie-Stężyńskiego wydał August Heylman*, Warszawa 1868, s. 55.

27 J. Makarewicz, *Instygator…*, s. 13-14.

28 W. Zarzycki, *Temida sejmowa. Z dziejów sądu sejmowego w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 2000, s. 31.

29 W. Zarzycki, *Profos – oskarżyciel w dawnym procesie wojskowym*, Problemy Praworządności 1971, nr 5, s. 59.

niczyć w postępowaniu egzekucyjnym, szczególnie w zakresie intromisji[30].

W Polsce nie funkcjonowała jednolita funkcja urzędu instygatora jako dysponenta skargi publicznej w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. W drugiej połowie XVIII wieku pojawił się reprezentant magistratów miejskich w sądach miejskich I instancji, określany mianem prokuratora.

Zmiany okresu Sejmu Czteroletniego dotknęły również wszystkie rodzaje sądów, w tym miejskie i asesorskie. W uchwale sejmowej z 6.10.1791 r. o sądach magistratu miejskiego użyto po raz pierwszy terminu „prokurator" we współczesnym znaczeniu[31]. W art. IV uchwały postanowiono, iż każdy magistrat będzie miał prokuratora fiskalnego i prokuratora policji. Prokurator fiskalny miał zabezpieczyć bezpieczeństwo magistratu, a prokurator policji miał w imieniu magistratu „stawać w sądach miejskich pierwszej instancji w sprawach tyczących się policji oraz przeciwko urzędnikom policyjnym i ekonomicznym, szczególnie na wyraźne tegoż sądu żądanie"[32].

W okresie Księstwa Warszawskiego powrócono do instytucji instygatora. W dniu 26.12.1806 r. Józef Wybicki wydał ordynację (działając z upoważnienia Napoleona) i ustanowił instygatora publicznego, którego zadaniem było ściganie przestępstw z urzędu, prowadzenie dochodzeń wstępnych i oskarżanie na rozprawie[33]. Komisja rządowa 26.01.1807 r. przyjęła uchwałę wprowadzającą nowy ustrój sądownictwa w Księstwie i instygatorzy działali tylko przy Trybunale Ostatecznym. Zajmowali się najważniejszymi przestępstwami stanu i naruszeniami (zgwałceniami) porządku publicznego[34]. Oktrojowana przez Napoleona Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22.07.1807 r.[35] w art. 76 stanowiła o „pro-

---

[30] Wejście w posiadanie nieruchomości, szerzej zob. W. Zarzycki, *Oskarżyciel publiczny w okresie reform…*, s. 46.

[31] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 31.

[32] W. Zarzycki, *Oskarżyciel publiczny w okresie reform…*, s. 48.

[33] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 34-35.

[34] Instytucja instygatora nawiązywała do tradycji przedrozbiorowych i dorobku Sejmu Czteroletniego, zob. W. Sobociński, *Prokuratura Sądu Kasacyjnego w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1993, s. 17.

[35] Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] z 1807 r., t. I, s. II-XLVIII.

kuratorze królewskim”[36] i wprowadzała instytucję sądów kryminalnych i trybunałów cywilnych oraz instytucję prokuratora[37] opartą na wzorcach francuskich[38]. Prokuratorzy królewscy[39] działający przy sądach kryminalnych i podprokuratorzy działający przy trybunałach cywilnych pierwszej instancji byli hierarchicznie podporządkowani ministrowi sprawiedliwości[40]. Byli też mianowani przez króla na wniosek ministra sprawiedliwości. O roli prokuratora w procesie stanowił wprowadzony do polskiego porządku prawnego francuski Kodeks postępowania cywilnego[41].

Czynności śledcze prowadził sąd, a postępowanie toczyło się na zasadzie procesu skargowego i zasadach jawności, ustności, swobodnej oceny dowodów oraz kontradyktoryjności, tj. wolnej rozprawy stron: prokuratora i oskarżonego[42]. Prokurator przygotowywał akt oskarżenia i popierał go przed sądem. Śledczych uprawnień nie miał, gdyż postępowanie prowadził sąd. Prokurator nie składał także odwołania

[36] D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prok. i Pr. 2014, nr 4, s. 141.

[37] Wówczas pojawiło się pierwsze unormowanie etyki prokuratorskiej, ibidem, s. 141.

[38] Organizację prokuratury regulowała Organizacja sądownictwa cywilnego w Księstwie Warszawskim z 1808 r., zob. P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022, s. 52. Ustrój prokuratury był wielostopniowy i organizowany przy sądach cywilnych i kryminalnych, zob. W. Zarzycki, *Prokuratura Księstwa Warszawskiego*, Problemy Praworządności 1969, nr 10-11, s. 70 i nast.

[39] „Prokurator jest to od króla ustanowiony urzędnik, na którym najwięcej zależy co do egzekucji wyroków sądowych. Jest to urzędnik, który okazuje troskliwą opiekę rządu nad wszystkiemi małoletniemi i nieprzytomnemi; jest ten, który dozorczą ma baczność nad urzędnikami Stanu Cywilnego; jest stróżem prawa i wszelkiéj całości rządowéj, jest okiem Ministra. […] Minister przez nich wié, iż prawa w całéj ścisłości zachowane i porządek w niczém nie przestąpiony”, słowa Feliksa Łubieńskiego, zawarte w Rozporządzeniu nr 115, określającym obowiązki prokuratorów z 16.05.1808 r., *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości,* cz. 2a, t. 8, Warszawa 1867, s. 331 i 333.

[40] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 35.

[41] Obowiązywał w Księstwie Warszawskim i określał rolę prokuratora w „porządku prawnym”. Zgodnie z postanowieniami kodeksu (tytuł IV „o komunikacyi akt Prokuratorowi Królewskiemu”) prokuratorowi były przedkładane sprawy dotyczące porządku publicznego, celem składania odpowiednich wniosków i czynnego udziału w postępowaniu, gdy uznał to za konieczne, zob. S. Zawadzki, *Prawo cywilne obwiązujące w Królestwie Polskim, wydał Stanisław Zawadzki, rejent Kancellaryi Ziemiańskich Guberni Warszawskiej w Warszawie*, t. 3, Warszawa 1863, s. 345-354.

[42] K. Sójka-Zielińska, *Historia Prawa*, Warszawa 1986, s. 269.

od wyroków. Pełnił funkcje kontrolne wobec urzędników sądowych, był zwierzchnikiem komorników i woźnych sądowych.

Wspomnieć należy, iż do systemu prawnego Księstwa nie udało się wprowadzić *Code d'instruction criminelle* ogłoszonego w 1808 r. i składającego się z 643 artykułów (Księga I – dochodzenie wstępne, Księga II wyrokowanie i wymiar kary). Do końca 1812 r. Sejm procedował w tym zakresie nad specjalną ustawą. Prace były jednak spowalniane poprzez powszechną niechęć wprowadzenia przepisów zrównujących odpowiedzialność karną wszystkich obywateli bez względu na stan i pochodzenie. Upadek Księstwa Warszawskiego ostatecznie uniemożliwił wprowadzenie tych nowoczesnych regulacji prawnych[43].

Organizacja działania prokuratury w dobie Księstwa Warszawskiego nosiła w sobie wiele cech nowożytnej prokuratury – była scentralizowana i hierarchicznie podporządkowana. W zamyśle twórców miała być instytucją sprawną. Od prokuratorów wymagano biegłości oraz znajomości ustawodawstwa francuskiego, polskiego, austriackiego oraz pruskiego. Nadto musieli wykazać się doskonałą znajomością procedur cywilnej i karnej[44]. Zakres obowiązków służbowych prokuratora wymagał „znakomitego przygotowania do zawodu, na co ministerstwo sprawiedliwości zwracało szczególną uwagę przy przedstawianiu królowi do nominacji do tej służby"[45]. Prokuratorzy musieli być sprawnymi urzędnikami królewskimi.

W okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego trybunały cywilne i Sąd Apelacyjny posługiwały się regulaminem dotyczącym czynności sądów z 30.03.1808 r.[46], przetłumaczonego w 1810 r. na język polski[47]. Regulamin określał obowiązki prokuratora dotyczące sprawozdawczości, statystyki, obiegu dokumentów, a także udziału prokuratorów w obradach sędziów. Rokrocznie w kwietniu i we wrze-

[43] Ibidem, s. 369.
[44] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…,* s. 36-37.
[45] W. Zarzycki, *Prokuratura Księstwa*…, s. 79.
[46] „Règlements pour la police et la discipline des cours et tribunaux", zob. M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 36.
[47] Przetłumaczony przez pisarza trybunału w Łomży Feliksa Srzedzińskiego i zatytułowany: „Urządzenie policyi i porządku w sądach apelacyjnych i trybunałach", szerzej zob. W. Zarzycki, *Prokuratura Księstwa*…, s. 73-74.

śniu prokurator przedstawiał odpowiednie sprawozdanie ministrowi sprawiedliwości[48].

W okresie Królestwa Polskiego Konstytucja z 1815 r. utrzymała stan prawny Księstwa w zakresie prawa cywilnego. Postępowanie karne otrzymało wprowadzone w czasach Księstwa modyfikacje postępowania inkwizycyjnego, regulowane kodyfikacjami: pruską (z 1805 r.) oraz austriacką (Franciszkana z 1803 r.)[49]. Rola prokuratora została ograniczona do czuwania nad przestrzeganiem przez sąd podstawowych zasad wymiaru sprawiedliwości[50].

Ustawą z 21.09.1815 r. powołano SN, który orzekał bez prokuratora. W tym czasie urząd prokuratora przestał funkcjonować jako odrębna instytucja, został połączony z sądami. Prokurator występował przy sądzie i wykonywał funkcje sądowe. PG i podprokuratorzy urzędowali przy sądzie apelacyjnym do spraw kryminalno-kasacyjnych. Utrzymana także została instytucja prokuratora królewskiego i podprokuratorów przy trybunałach cywilnych pierwszej instancji[51]. Obowiązywała zasada substytucji i dewolucji, hierarchicznego podporządkowania (prokurator generalny przy sądzie apelacyjnym był przełożonym służbowym wszystkich prokuratorów)[52]. Uprawnienia prokuratorów były identycznie rozbudowane jak w okresie Księstwa Warszawskiego, a najbardziej kontrowersyjny był udział prokuratora w naradzie sędziowskiej nad wyrokiem[53]. Stan ten trwał do 1821 r., kiedy to 10.03.1821 r. komisja rządowa poleciła, aby prokuratorzy nie brali udziału w naradach i głosowaniu sędziowskim nad wyrokiem.

W okresie zaborów instytucja prokuratury prezentowała się odmiennie w zależności od modelu ukształtowanego w państwie zaborczym[54].

---

[48] Ibidem, s. 74.
[49] D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu ...*, s. 143-144.
[50] K. Małkowski, *Przepisy postępowania sądowego w sprawach karnych*, Warszawa 1865, s. 265.
[51] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 37.
[52] W. Zarzycki*, Prokuratura w Królestwie Polskim (1815-1830)*, Problemy Praworządności 1970, nr 1, s. 23.
[53] Ibidem, s. 28.
[54] A. Herzog, *Z dziejów prokuratury polskiej*, Prok. i Pr. 2013, nr 11, s. 5.

W okresie odbudowy polskiej państwowości u schyłku I wojny światowej powstała Tymczasowa Rada Stanu[55] w Królestwie Polskim[56], która była organem wykonawczym sprawującym władzę na okupowanych ziemiach polskich. Organizację i sposób działania wymiaru sprawiedliwości określało zarządzenie Departamentu Sprawiedliwości z 27.08.1917 r. w przedmiocie tymczasowego sprawowania obowiązków służbowych w sądownictwie królewsko-polskim przez dotychczasowych urzędników wymiaru sprawiedliwości[57]. Decyzjami Tymczasowej Rady Stanu struktura sądownictwa została podzielona na: sądy pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i SN. Utworzono także przy sądach urzędy prokuratorskie[58]. Dyrektor Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu pełnił obowiązki Prokuratora Naczelnego[59]. Przy sądach funkcjonowali prokuratorzy, przy czym przy sądach apelacyjnych i okręgowych funkcjonowali także podprokuratorzy[60].

II RP do 1944 r.

Po odzyskaniu niepodległości jako pierwszy powstał pion prokuratury wojskowej. Józef Piłsudski w Dekrecie Naczelnika Państwa z 19.01.1919 r. zatytułowanym „Ustawa o tymczasowej organizacji sądowej Wojska Polskiego”[61] powołał instytucję Naczelnego Prokuratora Wojskowego, któremu podlegali prokuratorzy wojskowi wszystkich stopni.

Ustrój prokuratury cywilnej początkowo określał Dekret Naczelnika Państwa z 8.02.1919 r.[62], zgodnie z którym nazwa proku-

[55] Powstałą na podstawie rozporządzenia generał-gubernatorów warszawskiego i lubelskiego z 26.11.1916 r., ibidem, s. 5.

[56] Proklamowana przez cesarzy Rzeszy Niemieckiej i Austro-Węgier 5.11.1916 r. Już we wrześniu 1917 r. powstał SN, ibidem, s. 5.

[57] Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 31.08.1917 roku, nr 3, poz. 10.

[58] Przy sądach okręgowych, apelacyjnych i przy SN, zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 17-46.

[59] Tymczasowa instrukcja ogólna dla sądów Królestwa Polskiego, Dz.Urz. Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 26.08.1917 r., nr 2, poz. 4.

[60] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 40.

[61] Dziennik Rozkazów Wojskowych z 1919 r., nr 11, poz. 392.

[62] Art. 7 dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z 8.02.1919 r. w przedmiocie zmian w urządzaniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim

ratury wywodziła się od sądu, przy którym była ustanowiona, a prokuratorzy i podprokuratorzy urzędowali przy sądach okręgowych, apelacyjnych i przy SN. Obowiązki Prokuratora Naczelnego pełnił MS[63]. Kolejnym aktem prawnym regulującym ustrój prokuratury na ziemiach polskich, a właściwie w części stanowiącej były zabór pruski, była ustawa z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej[64]. Nadprokuratorów przy sądach nadziemiańskich oraz pierwszych prokuratorów przy sądach nadziemiańskich mianował Naczelnik Państwa na wniosek MS.

Funkcjonalną organizację prokuratury II RP oparto na modelu francuskim, częściowo recypowanym w okresie Księstwa Warszawskiego. Instytucja prokuratora nie została ukształtowana jako kontynuacja tradycji ustrojowej znanej w okresie I RP[65]. Prokurator był określony jako strażnik prawa, stojący na straży ustaw, od którego oczekiwano ochrony podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Ustrój prokuratora i prokuratury określono przede wszystkim w pierwszym polskim k.p.k. z 1928 r.[66], który ukształtował model procesu karnego i przyjął formę mieszaną. Do tego czasu na terytorium kraju obowiązywały trzy systemy prawne dawnych państw zaborczych[67], zmienione przez akty prawne II RP.

(Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 15, poz. 200).

63 Art. 4 dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z 8.02.1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 15, poz. 199).

64 Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 64, poz. 385.

65 M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 42.

66 Rozporządzenie Prezydenta RP z 19.03.1928 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. nr 33, poz. 313), obowiązujący od 1.07.1939 r. w całej Polsce, zob. S. Czerwiński*, Postępowanie karne. Opracowanie do użytku Policji Państwowej,* Warszawa 1928, s. 21.

67 W województwach centralnych i wschodnich (były zabór rosyjski) obowiązywała rosyjska ustawa postępowania karnego z 20.11.1864 r. wraz z przepisami „przechodniemi" z 1917 r., w województwach zachodnich (były zabór niemiecki) niemiecka ustawa postępowania karnego z 1.02.1877 r. (Dz.U. Rzeszy, s. 253) wraz z ustawą wprowadzającą z 1.02.1877 r. (Dz.U. Rzeszy, s. 346), w województwach południowych (były zabór austriacki) austriacka ustawa postępowania karnego z 23.05.1873 r. wraz z ustawą wprowadzającą z 23.05.1873 r. (Dz.U. Prawa Austrii nr 119). Wraz z tymi aktami prawnymi nowy k.p.k. z 1928 r. uchylił obowiązywanie 16 innych aktów prawnych, w tym art. 287 kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego z 1825 r., zob. szerzej S. Czerwiński*, Postępowanie karne*…, s. 22-25. Ponadto na terenach Spiszu i Orawy obowiązywały przepisy węgierskiego k.p.k. z 1896 r., który został tam

Kluczowa dla rozwoju i kształtowania się prokuratury na ziemiach polskich była data 1.01.2029 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie Prezydenta RP z 6.02.1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[68]. Określiło ono, że wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych sprawują sędziowie pokoju oraz sądy powszechne: grodzkie, okręgowe, apelacyjne, a także SN. Dział VI PrUSP z 1928 r. nosił tytuł „Urzędy prokuratorskie" i zawierał przepisy określające ustrój urzędu prokuratora, który stał na straży ustaw[69], a w swoich czynnościach podlegał zleceniom swojej zwierzchności[70]. Nazwę tego działu zmieniono w 1932 r. na „Prokuratura"[71].

Prokurator był organem władzy państwowej stojącym na straży ustaw i powołanym do ścigania przestępstw. Obowiązany był strzec interesów państwa w powierzonym mu zakresie działania i czuwać nad prawidłowym wymiarem sprawiedliwości, odpowiadającym duchowi ustaw i wymogom represji karnej[72]. Tym samym od prokuratora wymagano stania na straży praworządności, przestrzegania przepisów obowiązujących ustaw i niezwłocznego reagowania w przypadku dostrzeżenia „niewłaściwości w stosowaniu ustaw lub opieszałości sądu" lub jeżeli władza administracyjna bądź inna władza, powołana do współdziałania, odmawiała wykonania żądania prokuratora, uspra-

uchylony już w 1922 r. i zastąpiony austriacką ustawą karnoprocesową z 1873 r., zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 120.

[68] Dz.U. nr 12, poz. 93 (dalej: PrUSP z 1928 r.).

[69] Art. 231 PrUSP z 1928 r.; także § 5 i nast. rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz.U. nr 55, poz. 357 i 386).

[70] Doprecyzowanie obowiązków prokuratora znalazło się w §§ 8-30 rozporządzenia MS z 25.06.1929 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz.U. nr 46, poz. 382), a następnie §§ 5-8 rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz.U. nr 55, poz. 357).

[71] Nazwa zmieniona została przepisem art. 56 Rozporządzenia Prezydenta RP z 23.08.1932 r. (Dz.U. nr 73, poz. 661). Można przyjąć, iż od tego momentu nazwano jednym terminem wykształcone na podstawie PrUSP z 1928 r. urzędy prokuratorów działające przy sądach okręgowych, apelacyjnych i SN. Termin ujednolicał określenie zhierarchizowanej i jednolitej struktury, w której obowiązki wykonywali prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy.

[72] § 8 i 9 rozporządzenia MS z 25.06.1929 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych.

wiedliwionego przepisem prawa. S. Wolski określił pozycję prokuratury, pisząc, iż „w każdym przeto państwie o normalnych warunkach bytowania – czynnik wymiaru sprawiedliwości, którego pierwszym, bo dającym wszelką inicjatywę, organem jest prokuratura – stoi na jednym z naczelnych miejsc, poddając swej kontroli w ustawowym zakresie działania wszelkie inne działy aparatu państwowego”[73]. Autor ten przyjął, iż stanie na straży ustaw wyraża istotę obowiązków prokuratora i właściwe określenie jego roli w życiu publicznym. Stanowiło kategoryczny imperatyw, by porządek prawny w państwie znalazł w prokuratorze zawsze swego bezkompromisowego obrońcę w wypadku, gdy ktoś, niezależnie od tego kto, targnie się na zasady praworządności i ładu prawnego[74].

Organizacja prokuratury w okresie do 1939 r. opierała się na podstawowych zasadach ustrojowych centralizmu, jednolitości i hierarchicznego podporządkowania. Można je jeszcze uzupełnić legalizmem, dewolucją, substytucją, indyferencją i obiektywizmem[75]. Przyjęte rozwiązania ustrojowe w wielu miejscach utrzymały się do dnia dzisiejszego.

Prokuratura, mimo iż była jednolitą, niepodzielną całością, a każdy prokurator mógł podejmować czynności należące do zakresu działania innego prokuratora[76], była organizacyjnie powiązana z sądami pod względem terytorialnym i finansowym. To prezesi sądów dysponowali budżetem prokuratury[77]. Wzajemne relacje sądownictwa i prokuratury determinowały zasady postępowania skargowego oraz dyscyplinarnego. Z jednej strony prokuratura koncertowała się na ściganiu przestępstw i ścisłym współdziałaniu w tym zakresie z sędzią

[73] Zob. S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, odbitka z Wileńskiego Przeglądu Prawniczego 1935, s. 1.

[74] Ibidem, s. 1.

[75] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 51 i nast.

[76] Ibidem, s. 52. „Delegacja prokuratury apelacyjnej lub okręgowej do poszczególnych czynności, przedsiębranych przez sąd, jest sprawą wewnętrzną prokuratury, i każdy jej członek reprezentuje całą prokuraturę oraz może występować jako oskarżyciel publiczny przed wszystkimi sądami bez potrzeby uzasadniania, na jakim wewnętrznym zarządzeniu opiera swój udział w danej sprawie”, za: S. Śliwiński, *Glosa do wyroku SN z 12 kwietnia 1934 roku – II K 343/34*, OSP 1934, t. 13, poz. 446. „Prokuratura stanowi jednolitą całość”, § 10 rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych.

[77] M. Siewierski, *Ustrój prokuratury w PRL* [w:] I. Durski (red.), *Prokuratura PRL w latach 1950-1960*, Warszawa 1960, s. 15.

śledczym oraz sądem[78], z drugiej zaś jej działalność była kontrolowana przez sąd, a sąd był związany odstąpieniem prokuratora od aktu oskarżenia[79].

Naczelnym Prokuratorem był MS (art. 232 PrUSP z 1928 r.). Zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania[80] posiadał on uprawnienia „w stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich"[81]. Przy SN obowiązki wykonywali pierwszy prokurator, prokuratorzy i wiceprokuratorzy[82] SN, przy sądach apelacyjnych: prokuratorzy i wiceprokuratorzy apelacyjni; przy sądach okręgowych: prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy okręgowi[83].

Przełożonym w zakresie nadzoru i kierownictwa w stosunku do wszystkich prokuratorów był MS jako Naczelny Prokurator[84]. Prze-

[78] Postępowanie przygotowawcze dzieliło się na dochodzenie i śledztwo. Dochodzenie prowadzili policja i prokurator, natomiast śledztwo sędzia śledczy. W dochodzeniu do czynności sądowych zaliczano: przesłuchanie podejrzanego, oględziny miejsca zdarzenia (z zabezpieczeniem śladów przestępstwa), przesłuchanie pod przysięgą świadka (jeżeli zachodziło niebezpieczeństwo, że świadka nie będzie można przesłuchać na rozprawie albo bez przysięgi nie powie prawdy) oraz zbadanie stanu umysłowego, zob. art. 251 k.p.k. z 1928 r. Należy jednak dodać, iż przepis art. 254 k.p.k. z 1928 r. umożliwiał prokuratorowi albo policji wykonać w zastępstwie sędziego czynności oględzin miejsca zdarzenia albo przesłuchania świadka pod przysięgą „jeżeli sędziego nie ma na miejscu, a zwłoka groziłaby zanikiem śladów lub dowodów przestępstwa". Art. 254 k.p.k. z 1928 r. znowelizowano dekretem Prezydenta RP z 21.11.1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego (Dz.U. Nr 89, poz. 609), nadając prokuratorowi i policji w dochodzeniu wszystkie uprawnienia sędziego śledczego.

[79] F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939*, t. 2, Warszawa 1968, s. 37.

[80] „W czynnościach swoich prokurator podlega zaleceniom swojej zwierzchności", art. 231 zd. 2 PrUSP z 1928 r.

[81] Posiadał prawo nadzoru i kierownictwa, art. 235 § 1a PrUSP z 1928 r.

[82] Urząd wiceprokuratora nie był wcześniej znany w Polsce, S. Czerwiński, *Postępowanie karne*…, s. 16.

[83] MS mógł ustanowić przy poszczególnych sądach grodzkich podprokuratorów okręgowych (art. 233 § 2 PrUSP z 1928 r.). Przed sądami grodzkimi wnosili i popierali akty oskarżenia: policja państwowa oraz inne organy administracji, w granicach zakreślonych przez poszczególne ustawy – art. 56 § 1 k.p.k. z 1928 r. Uprawnienia te jednak nie występowały, jeżeli prokurator sam działał ze względu na znaczenie danej sprawy, zob. S. Czerwiński*, Postępowanie karne*…, s. 43. Urząd wiceprokuratora SN został zniesiony nowelą art. 233 § 1 PrUSP z 1928 r. (art. 57 Rozporządzenia Prezydenta RP z 23.08.1932 r. (Dz.U. nr 73, poz. 661).

[84] W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 194.

łożonym prokuratorów SN był pierwszy prokurator SN. Prokuratorzy apelacyjni i okręgowi byli prokuratorami przełożonymi w stosunku do wszystkich prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów podległych im okręgów (art. 235 PrUSP z 1928 r.)[85]. Prokuratura została ukształtowana jako jednolita i niepodzielna całość, a każdy prokurator mógł podejmować działania należące do zakresu działania prokuratury. W zakresie nadzoru służbowego miały odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej[86].

Do prokuratorów stosowano odpowiednio przepisy regulujące status sędziów[87], co wpływało na stabilizację zawodową i dodawało im splendoru[88]. Wspólna była dla obu zawodów aplikacja sądowa trwająca trzy lata[89]. Prokurator mógł uczestniczyć w zgromadzeniu ogólnym sądu[90]. Zwraca uwagę, iż przepisy dotyczące obu zawo-

[85] Zasady centralizmu, podległości służbowej i hierarchicznego podporządkowania materializowały się przede wszystkim w art. 235 i 235[1] PrUSP z 1928 r. (ze zm.) i np. pierwszy prokurator SN, mimo że był formalnie przełożonym (prawo nadzoru i kierownictwa) tylko prokuratorów SN, miał prawo cofnąć środek odwoławczy złożony do SN przez prokuratora sądu niższego, a także mógł stwierdzić oczywiste uchybienie dostrzeżone przy badaniu środków odwoławczych złożonych przez prokuratora sądu niższego oraz wytknąć je właściwemu prokuratorowi (i o wytknięciu zawiadomić Naczelnego Prokuratora). Normy te zostały uzupełnione i rozwinięte §§ 19-21 rozporządzenia MS z 25.06.1929 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych.

[86] Dz.U. nr 21, poz. 164.

[87] Zgodnie z treścią art. 243 § 1 PrUSP z 1928 r. do prokuratorów odnosiły się przepisy art. 67, 68, 104, 106-110, 111 § 1, 112, 113, 116-118, 120, 121, 124, 127 i 128 PrUSP z 1928 r. Regulacje te dotyczyły zwierzchnictwa służbowego MS i wyznaczania tymczasowych zastępców prokuratorów funkcyjnych nieobecnych w pracy z powodów zdrowotnych, liczenia stażu pracy prokuratora, przeniesienia prokuratora do innej miejscowości i zwrotu kosztów przeniesienia, przywilejów służbowych związanych z powołaniem prokuratora do służby wojskowej, przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, uprawnień emerytalnych MS, zrzeczenia się stanowiska prokuratora, uposażenia prokuratora, obowiązków spoczywających na prokuratorze w związku z zachowaniem w tajemnicy okoliczności spraw, które powziął ze względu na swoje stanowisko, konieczności strzeżenia powagi urzędu w służbie i poza nią, zakazu pełnienia innych stanowisk, regulowania spraw osobistych wyłącznie w drodze służbowej oraz stroju służbowego prokuratora.

[88] J. Gurgul, *Prokurator w II Rzeczypospolitej – zagadnienia wybrane*, Prok. i Pr. 1999, nr 11-12, s. 9.

[89] Rozporządzenie MS z 20.07.1935 r. o aplikantach i asesorach sądowych (Dz.U. nr 55, poz. 357).

[90] §§ 12-36 rozporządzenia MS z 24.12.1928 r. – Regulamin ogólny wewnętrznego

dów prawniczych (sędziów i prokuratorów), umieszczone w jednym akcie normatywnym, zostały ukształtowane na zasadzie odpowiedniego stosowania, z odrębnym sformułowaniem przepisów wynikających z zadań prokuratury w zakresie tak stania na straży prawa, jak i obowiązków prokuratora jako przedstawiciela władzy państwowej w zakresie prowadzenia i nadzorowania czynności postępowania przygotowawczego[91]. Zbieżne regulacje dotyczące stanowisk służbowych, stażu pracy i uprawnień z tym związanych uwidocznione są w wielu normach[92]. W przypadku ułomności cielesnej albo z powodu upadku sił fizycznych lub umysłowych powodujących trwałą niezdolność do służby MS miał prawo przenieść z urzędu prokuratora w stan spoczynku bez orzeczenia zgromadzenia ogólnego sądu, po zasięgnięciu opinii prokuratora apelacyjnego, względnie pierwszego prokuratora SN[93].

W związku ze zmianami politycznymi w Polsce w latach 30. XX wieku oraz z centralizacją władzy[94] ewoluowała także rola prokuratora, który zgodnie z art. 54 k.p.k. z 1928 r. w zakresie ścigania przestępstw był przedstawicielem władzy państwowej. Był też oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami[95]. Prokurator był obowiązany przed wszystkimi sądami wnosić i popierać oskarżenie w sprawach o prze-

---

urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich (Dz.U. nr 104, poz. 934). Porządek dzienny zgromadzenia ogólnego należało zakomunikować prokuratorowi na trzy dni przed posiedzeniem, a jeżeli sprawy dotyczyły przeniesienia w stan spoczynku, to z siedmiodniowym wyprzedzeniem. Podobnie prokurator uczestniczył w posiedzeniach kolegiów administracyjnych sądów (§ 37 i § 45).

91 J. Gurgul, *Prokurator w II Rzeczypospolitej*…, s. 15 i nast.

92 Art. 85 PrUSP z 1928 r.: „Prezesem Sądu Najwyższego może zostać sędzia Sądu Najwyższego, pierwszy prokurator lub prokurator Sądu Najwyższego, albo też prezes sądu apelacyjnego lub prokurator apelacyjny, o ile mają nie mniej niż dwanaście lat służby sędziowskiej lub prokuratorskiej".

93 Przeniesienie w stan spoczynku z urzędu mogło mieć również miejsce z powodu choroby prokuratora lub zwolnienia od zajęć dla poratowania zdrowia i niepełnieniu służby przez okres dłuższy niż rok (art. 243 § 1 i 2 w zw. z art. 108 lit. a i art. 110 PrUSP z 1928 r.).

94 Pozycja ustrojowa prokuratury oraz wymiaru sprawiedliwości nie pozostawały (bo nie mogły) obojętne wobec narastających tendencji autorytarnych w Polsce i na kontynencie europejskim, zob. W. Daszkiewicz, K. Paluszyńska-Daszkiewicz, *Proces karny i materialne prawo w Polsce w latach 1918-1939*, Toruń 1965, s. 30 i nast.

95 Art. 57 k.p.k. w brzmieniu z 1932 r. (Dz.U. nr 83, poz. 725).

stępstwa ścigane z urzędu[96]. Zgodnie z nowym regulaminem urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych z 1935 r. był on obowiązany czuwać nad wymiarem sprawiedliwości, aby ten był zgodny z prawem i odpowiadał duchowi ustaw oraz wymaganiom represji karnej. Prokurator był obowiązany drogą ustawowych środków odwoławczych dążyć do „uchylenia niewłaściwego stosowania ustaw". Natomiast jeżeli środek odwoławczy nie przysługiwał, prokurator winien był stosownie do rodzaju uchybienia zawiadomić o nim kierownika sądu albo przedstawić sprawę „swojej zwierzchności"[97]. Do ciekawszych obowiązków prokuratora należało przedstawianie władzy zwierzchniej swoich spostrzeżeń co do braków i sprzeczności w ustawach celem spowodowania ich usunięcia w trybie art. 41 PrUSP z 1928 r.[98] albo w drodze ustawodawczej (§ 7 regulaminu z 1935 r.). Zwiększano również podległość służbową prokuratorom, którzy byli „bezwzględnie" zależni w zakresie czynności urzędowych od poleceń przełożonego. Przełożony miał uprawnienie do przejęcia i bezpośredniego załatwienia każdej czynności należącej do prokuratora podległego oraz do uchylenia jego zarządzenia[99]. Zgodnie z art. 53 i 55 k.p.k. z 1928 r. oskarżyciel publiczny, którym przed wszystkimi sądami był prokurator, był obowiązany wnosić i popierać oskarżenie w sprawach ściganych z urzędu, gdy doszedł do przekonania, że miało miejsce przestępstwo i że istniały dostateczne dowody do stwierdzenia winy oskarżonego[100].

---

[96] Art. 55 k.p.k. w brzmieniu z 1932 r.

[97] §§ 5-6 rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych.

[98] SN w składzie całej izby, na wniosek MS/Naczelnego Prokuratora, pierwszego prezesa lub prezesa danej izby, wyjaśniał przepisy prawne, które budziły wątpliwości albo których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie. Izba mogła przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania zgromadzeniu ogólnemu. Uchwały izby i zgromadzenia ogólnego wpisywało się do ksiąg zasad prawnych.

[99] Zob. §§ 12-16 rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych. Tak ukształtowana podległość służbowa rodziła sytuacje absurdalne, zob. W. Wolter, *Prawo karne*, Warszawa 1947 r., s. 299-300.

[100] Zasada legalizmu, zob. S. Czerwiński, *Postępowanie karne…*, s. 43-44. „Prokurator jest obowiązany wszcząć postępowanie karne z powodu przestępstw, ściganych z urzędu, o których go zawiadomiono, lub które w inny sposób doszły do jego wiadomości" (§ 63 rozporządzenia MS z 20.07.1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych).

Okres powojenny do 1967 r.

Okres powojenny w latach 1944-1951 inaczej ukształtował pozycję ustrojową prokuratora i prokuratury[101]. Główną rolą prokuratury była ochrona własności społecznej, zabezpieczenie poszanowania praw obywateli oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL[102]. Państwo totalitarne wymagało szczególnej ochrony, a prokuratura pełniła rolę strażnika ustroju PRL[103], celem ugruntowania praworządności ludowej[104]. W okresie dyktatury komunistycznej prokurator miał bardzo szerokie kompetencje, gdyż wymagano od niego obrony nowego ustroju „dyktatury proletariatu"[105]. Czuwał na strzeżeniem prawa przez praktycznie wszystkie podmioty, co kreowało go na „generalnego strażnika praworządności w państwie"[106]. Do 1950 r. budowa instytucji wymiaru sprawiedliwości pozostawała w organicznym związku z tworzeniem i umacnianiem nowego „ładu społeczno-politycznego"[107]. Tworzenie organów państwowych, w tym prokuratury, było ściśle związane z politycznym zapotrzebowaniem totalitarnej władzy przy budowie polskiego państwa

[101] L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, s. 197-207.

[102] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona 22.07.1952 r. (Dz.U. nr 33 poz. 232), dalej: Konstytucja PRL. Art. 54 Konstytucji PRL stanowił, że PG PRL strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli, a w szczególności czuwa nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL.

[103] A. Kiełtyka, R. Skrzypek, A. Gadzała, *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w działalności prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Godność obywatela, urzędu i instytucji, Zmiany ustrojowe prokuratury RP*, Rzeszów 2005, s. 38-44.

[104] Praworządność ludowa była „jedną z metod wykonywania zadań proletariatu" i przeciwstawiano ją praworządności burżuazyjnej, zob. art. 1 ustawy z 20.07.1950 r. o Prokuraturze RP (Dz.U. nr 8, poz. 346), dalej: ProkU z 1950 r. Zob. także H. Podlaski, G. Auscaler, M. Jaroszyński, G.L. Seidler, J. Wróblewski, *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [w:] K. Opałek (red.), *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 1, Warszawa 1954, s. 339. Środkiem do realizacji tego celu były czynności aparatu prokuratorskiego podejmowane w trybie „nadzoru ogólnego", szerzej zob. D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu…*, s. 146.

[105] G. Auscaler, *O Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, WPP 1950, nr 2, s. 122.

[106] H. Załucka-Zięba, *Instytucja prokuratury…*, s. 41.

[107] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury…*, s. 67.

socjalistycznego, zarówno we wprowadzaniu praworządności na terenach powojennej Polski, jak i ochrony nowej władzy przed działaniami związanymi z istnieniem szczątkowej opozycji w kraju oraz oczywistymi problemami gospodarczymi zniszczonego wojną światową państwa[108]. Istotne również było spełnienie społecznego zapotrzebowania na szybkie wymierzanie sprawiedliwości kolaborantom niemieckim oraz zbrodniarzom wojennym, za zbrodnie wojenne, przeciwko ludzkości oraz zbrodnie ludobójstwa popełnione podczas okupacji na terenach ziem polskich. Były tworzone organy sądownictwa specjalnego w postaci Najwyższego Trybunału Narodowego i Prokuratury Najwyższego Trybunału Narodowego[109], czy organy quasi-sądowe[110], a także do 1950 r. wprowadzono niezbędne zmiany normatywne umożliwiające zalegalizowanie zwiększenia represji karnej wobec tych, którzy „atakowali nowy ustrój Polski Ludowej"[111].

[108] Ściganie szabrownictwa, lichwy, złodziejstwa, spekulacji, oszustw było oficjalnym celem wymiaru sprawiedliwości przy pomocy tworzącej się administracji podczas budowy „polskiego państwa socjalistycznego", zob. L. Chajn, *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1947, s. 89.

[109] Prokuratura Najwyższego Trybunału Narodowego składała się z Pierwszego Prokuratora i prokuratorów Najwyższego Trybunału Narodowego. Sprawowanie czynności prokuratora sądu powszechnego nie było przeszkodą do sprawowania czynności prokuratora Najwyższego Trybunału Narodowego. Prezesem Najwyższego Trybunału Narodowego był Pierwszy Prezes SN, zob. art. 1-2 dekretu Rady Ministrów z 22.01.1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym (tekst jedn. Dz.U. z 1946r., nr 59, poz. 327). Prokuraturę Najwyższego Trybunału Narodowego zniesiono z 1.09.1950 r. przepisem art. 18 ust. 2 ProkU z 1950 r.

[110] M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Kraków 2011 (reprint 1984), s. 98-103. Warto odnotować powołanie Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, której celem była walka z korupcją, łapownictwem, spekulacją i szabrownictwem. Komisja miała uprawnienia prokuratorskie, w tym do przejmowania prowadzonych już przez prokuratora albo sędziego śledczego postępowań. Mogła nie kierować sprawy na drogę postępowania sądowego i skierować sprawcę do pracy przymusowej, jeżeli jego działanie „pozostawało w związku ze wstrętem do pracy albo stwarzało niebezpieczeństwo popełnienia nadużyć lub dopuszczania się szkodnictwa gospodarczego" (art. 10 dekretu Rady Ministrów z 16.11.1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, Dz.U. nr 53, poz. 302). Wszelkie postanowienia Komisji Specjalnej były ostateczne; od postanowień tych nie służył „żaden środek prawny" (art. 14 dekretu).

[111] Zob. dekret Rady Ministrów z 16.11.1945 r. o postępowaniu doraźnym (Dz.U. nr 53, poz. 301); ustawa z 27.04.1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 32, poz. 237); ustawa z 27.04.1949 r. o zmianie dekretu o postępowaniu

Wspomnieć należy, iż w początkowym okresie budowania państwa komunistycznego wprowadzony został swoisty dualizm prokuratury poprzez jej podział na prokuraturę powszechną i prokuraturę wojskową[112].

Prokuratura wojskowa i sądy wojskowe stanowiły organy wymiaru sprawiedliwości[113] w wojsku i marynarce wojennej[114]. Prokuratorzy wojskowi pełnili czynności oskarżycieli publicznych przed sądami wojskowymi[115] oraz współdziałali w wymiarze sprawiedliwości w sposób określony prawem[116]. Prokuratura wojskowa podlegała bezpośrednim rozkazom Naczelnego Dowódcy, który miał do spraw wojskowych stałego zastępcę Naczelnego Dowódcy pełniącego funkcję Naczelnego Szefa Sądownictwa Wojennego. Działał on w prokuraturze za pośrednictwem Naczelnego Prokuratora Wojskowego, który kierował Naczelną Prokuraturą Wojskową. Organami prokuratury wojskowej byli: wiceprokurator i podprokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowi prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy w prokuraturach armii, okręgów, admiralicji, dywizji, korpusów, garnizonów i samodzielnych jednostek marynarki, a także oficerowie

doraźnym (Dz.U. nr 32, poz. 239); ustawa z 27.04.1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. nr 32, poz. 237 i 238).

[112] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23.09.1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz.U. nr 6, poz. 29), dalej: PrUSWiPW z 1944 r. Przyjmowano w doktrynie, iż funkcjonowanie prokuratury wojskowej poza prokuraturą powszechną nie było prawidłowe oraz nie było zgodne z Konstytucją PRL, zob. J. Muszyński, *Zasady ustrojowe sądownictwa wojskowego i prokuratury wojskowej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1964, s. 193.

[113] Wojskowy wymiar sprawiedliwości kierował się również odrębnym Kodeksem Karnym Wojska Polskiego (dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23.09.1944 r., Dz.U nr 6, poz. 27) oraz odrębnym Kodeksem Wojskowego Postępowania Karnego (dekret Rady Ministrów z 23.06.1945 r., Dz.U. nr 36, poz. 216).

[114] Art. 1 PrUSWiPW z 1944 r.

[115] Właściwości sądów wojskowych podlegali żołnierze Wojska Polskiego obowiązani do służby wojskowej lub pomocniczej z chwilą powołania, jeńcy wojenni i zakładnicy pozostający pod nadzorem administracji wojskowej i inne osoby w przypadkach prawem określonych. Wymiar sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej sprawowały sądy wojskowe dywizji, korpusów, garnizonów i wojenne sądy marynarskie, sądy wojskowe armii, okręgów i admiralicji oraz Najwyższy Sąd Wojskowy, wspólny dla wojska i Marynarki Wojennej (art. 6 i 12 PrUSWiPW z 1944 r.).

[116] Art. 67 PrUSWiPW z 1944 r.

śledczy poszczególnych prokuratur wojskowych[117].

W latach 1949-1950 przeprowadzono generalną reformę ustroju sądownictwa[118] i prokuratury na wzór sowiecki, co stanowiło z jednej strony ostateczne odejście od rozwiązań międzywojennych, a z drugiej umożliwiło stopniowe ograniczenie i likwidację nadzwyczajnych organów ścigania[119]. Prokuratura utworzona została jako samodzielny i niezależny od sądownictwa i MS organ, podporządkowany wyłącznie Radzie Państwa[120]. Przyjęto, iż prokuratura miała pełnić przede wszystkim funkcję kontrolną wobec wszystkich organów państwa, w tym organów tzw. gospodarki uspołecznionej. Funkcja prokuratury stania na straży praworządności ludowej i ochraniania nowego państwa totalitarnego mogła być skutecznie wypełniona w sytuacji wyłącznej jej podległości naczelnemu organowi państwa – Radzie Państwa, która w Konstytucji PRL zastąpiła urząd Prezydenta RP.

Zgodnie z art. 1 ProkU z 1950 r. utworzono Urząd Generalnego Prokuratora RP, który miał utwierdzać praworządność ludową, ochraniać mienie społeczne i ścigać przestępstwa. Urząd prokuratora miał nowe zadania, gdyż mimo formalnego utrzymania przepisów k.p.k. z 1928 r. oraz k.k. z 1932 r.[121] prawo karne miało być orężem „ugruntowującym" narzucony z zewnątrz ustrój totalitarny[122]. Zniesio-

[117] Art. 68 PrUSWiPW z 1944 r.

[118] Wymiar Sprawiedliwości w PRL miał za zadanie ochronę ustroju demokracji ludowej i jej rozwoju w kierunku socjalizmu, mienia społecznego oraz praw i interesów instytucji państwowych, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych oraz organizacji społecznych, a także zagwarantowanych przez ludowy porządek prawny osobistych i majątkowych praw i interesów obywateli (art. 2 Prawa o ustrojów sądów powszechnych stanowiącego załącznik do obwieszczenia MS z 16.08.1950 r. o ogłoszeniu jednolitego tekstu Prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 39, poz. 360).

[119] Jak np. Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym, którą zniesiono dekretem Rady Państwa z 23.12.1954 r. (Dz.U nr 57, poz. 282); szerzej zob. M. Chyrgin, A. Zborowski, *Organizacja Prokuratury PRL* [w:] I. Durski (red.), *Prokuratura PRL w latach 1950-1960*, Warszawa 1960, 30-34.

[120] M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 67.

[121] Rozporządzenie Prezydenta RP z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 60, poz. 571).

[122] Prawo karne miało „nowe zadania, zadania natury politycznej w postaci realizowania walki klasowej, walki o ustrój, walki z przeciwnikami politycznymi, walki o wykonanie zadań gospodarczych itd. Dla nowej władzy prawo karne wymagało więc zasadniczych zmian z przyczyn nie prawnych, a politycznych", za: A. Lityński, *Administracja,*

no podział na dochodzenie i śledztwo i wprowadzono jednolitą formę postępowania przygotowawczego i co najistotniejsze, zniesiono funkcję sędziego śledczego[123]. Wprowadzono rozwiązania oparte na wzorach sowieckich[124], umożliwiające udział prokuratora w postępowaniu cywilnym[125]. Generalny Prokurator i jego organy stanowiły Prokuraturę RP. Generalny Prokurator sprawował ścisły nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy, czuwał nad zgodnością z przepisami prawa aktów władz wojewódzkich, powiatowych, gminnych, jednostek gospodarki uspołecznionej, a także poszczególnych obywateli, nie będąc jednocześnie organizacyjnie powiązany z tymi podmiotami[126]. Otaczał ochroną obywateli, czuwał nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem przepisów prawa przez sądy, wszczynał postępowania karne, nadzorował śledztwa i popierał akty oskarżenia przed sądami[127]. Struktura organów prokuratury odpowiadała strukturze sądowej. Powstały prokuratury wojewódzkie i powiatowe, w których czynności służbowe wykonywali: wiceprokuratorzy, podprokuratorzy, referendarze śledczy i asesorzy prokuratury[128].

---

polityka i sąd tajny w Polsce Ludowej (1950-1954), Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka 2010, nr 10, s. 21.

[123] Także postępowanie przygotowawcze w całości podporządkowano prokuratorowi. Do prowadzenia śledztwa upoważnione zostały, obok prokuratora, także organy ścigania, w tym organy bezpieczeństwa publicznego. Prokurator uzyskał prawo do stosowania tymczasowego aresztowania oraz do stosowania pozostałych środków zapobiegawczych, w tym do rozpoznawania zażaleń na te środki, szerzej zob. J. Tylman, *Rozwój systemu postępowania przygotowawczego w latach 1944-1956*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne 1957, seria 1, nr 6, s. 161 i nast.

[124] W. Lenin domagał się, by prokuratura była zbudowana na zasadzie centralizmu, a każdy prokurator (także ten terenowy) podlegał jedynie organowi centralnemu. Krytycznie oceniana była jakakolwiek zależność prokuratora od organu terenowego, zob. W.F. Dąbrowski, *O leninowskiej koncepcji prokuratury*, RPEiS 1963, nr 2, s. 4.

[125] W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 16.

[126] J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, PiP 1968, nr 6, s. 693. Prokurator był generalnym strażnikiem praworządności ludowej, zob. H. Starczewski, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL* [w:] I. Durski (red.), *Prokuratura PRL w latach 1950-1960*, Warszawa 1960, s. 6.

[127] Art. 1-3 ProkU z 1950 r.

[128] W prokuraturach powiatowych nie było stanowiska wiceprokuratora (art. 7 ProkU z 1950 r.).

W Konstytucji PRL prokuratura została umieszczona w rozdziale 6 wspólnie z sądami. W jej art. 54 przyjęto, że PG PRL strzegł praworządności ludowej, czuwał nad ochroną własności społecznej oraz zabezpieczał poszanowanie praw obywateli. Czuwał również nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL. W kolejnych dwóch artykułach określono, że PG powoływała i odwoływała Rada Państwa, a organy prokuratury podlegały tylko PG i były niezależne od organów terenowych.

Podniesienie do rangi konstytucyjnej urzędu PG oraz organów prokuratury jednoznacznie wskazywało na wyjątkową pozycję prokuratury wynikającą ze szczególnych oczekiwań oraz zakresu przydzielonych jej zadań, które podniesiono do rangi norm konstytucyjnych. Prokuratura stała się organem stojącym na straży zgodnego z prawem postępowania wszystkich organów, urzędów, podmiotów i obywateli[129]. Prokuratura zorganizowana w sposób hierarchiczny i jednolity[130] była niezawisła[131], a przez PG podlegała, w hierarchii organów państwowych, najwyższemu i najważniejszemu urzędowi – Radzie Państwa[132]. Stała się organem ochrony prawnej, wbudowanym w system organów władzy państwowej[133]. Był to organ o rozbudowanych kompetencjach,

[129] Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji PRL najwyższym organem PRL był Sejm. Mimo braku określenia (w okresie całego PRL) wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem a PG, zgodnie z art. 38 ust. 1 Regulaminu Sejmu PRL (uchwała z 1.03.1957 r., M.P. nr 19, poz. 145), Sejm miał prawo uchwalania wiążących rezolucji zawierających postulaty pod adresem naczelnych organów państwowych, w tym PG. Komisje sejmowe mogły uchwalać dezyderaty skierowane do PG (art. 38 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL), a posłowie składać interpelacje do PG (art. 38 ust. 1 i 39 regulaminu Sejmu PRL). PG miał również prawo uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu i zabierania głosu poza kolejnością mówców zapisanych do głosu (art. 60 ust. 1 regulaminu Sejmu PRL).

[130] Art. 7 i 9 ProkU z 1950 r.

[131] Na uwagę zasługuje odrębność budżetowa prokuratury, stanowiąc osobną część budżetu państwa (art. 17 ProkU z 1950 r.).

[132] Wynikało to z przyjętej koncepcji jednolitości władzy. Organy państwowe zostały podzielone na cztery grupy: organów władzy, organów administracji, organów sądowych i organów prokuratorskich. Po wydarzeniach z października 1956 r. PG rokrocznie zdawał sprawozdanie z działalności prokuratury. Rada Państwa udzielała wytycznych oraz, na wniosek PG, dokonywała wykładni obowiązujących przepisów prawa (art. 4 ust. 1 ProkU z 1950 r.); szerzej zob. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 932-933; S. Rozmaryn, *O uchwałach Rady Państwa ustalających wykładnię i stosowanie prawa*, NP 1950, nr 11, s. 21.

[133] Wyr. TK z 6.03.2007 r., SK. 54/06, Dz.U. nr 47, poz. 315.

z których jedną z najważniejszych była kontrola przestrzegania prawa przez organy państwowe. Z założenia Generalny Prokurator RP[134] jako zwierzchnik służbowy każdego prokuratora, niezależnie od miejsca wykonywania obowiązków służbowych, odpowiadał tylko przed Radą Państwa, której składał sprawozdania i do której zwracał się o wykładnię obowiązujących przepisów oraz ustalenie zasad ich stosowania. Stąd pozostałe zadania prokuratury, takie jak całkowity nadzór nad postępowaniem przygotowawczym[135], prawo stosowania środków zapobiegawczych, w tym stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania, sytuowały ten organ jako dominujący w obszarze stosowania i przestrzegania prawa państwowego (publicznego). Na uwagę w tej mierze zasługują również zmiany wprowadzone w procedurze karnej. Jeżeli przed II wojną światową i formalnie do 1949 r.[136] główne postępowanie dowodowe było prowadzone przed sądem, to później zasada bezpośredniości została ograniczona. Na rozprawie ujawniano dowody zgormadzone w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora albo organ ścigania (milicję, organ bezpieczeństwa publicznego)[137].

Zmiany w organizacji procesu karnego, jak i prokuratury, zaczęły się w połowie lat 50. XX wieku w związku ze zmianami politycznymi w kraju. Zgodnie z dekretem Rady Państwa z 21.12.1955 r. o zmianie przepisów postępowania karnego[138] wprowadzono istotne zmiany w procesie karnym dotyczące m.in. stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania tak w postępowaniu przygotowawczym, jak i sądowym przez prokuratora i sąd (m.in. samoistną podstawą było to, że podejrzany jest recydywistą, albo że stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu był znaczny), ujednolicenia postępowania przygotowawczego (którym było dochodzenie albo śledztwo), wprowadzenia nadzoru nad śledz-

[134] Nazwa przyjęta w ProkU z 1950 r. W Konstytucji PRL ją zmieniono i przyjęto nazwę: Prokurator Generalny.
[135] Do 1950 r. zniesiono śledztwo sądowe i urząd sędziego śledczego.
[136] Ustawa z 27.04.1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. nr 32, poz. 238).
[137] Szerzej zob. J. Tylman, *Dylematy przemian polskiego modelu procesu karnego* [w:] T. Grzegorczyk, J. Izydorczyk, R. Olszewski (red.), *Z problematyki funkcji procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 111 i nast.
[138] Dz.U. nr 46, poz. 309.

twem i dochodzeniem (wydawania wiążących zarządzeń), określenia zadań śledztwa, jego zamknięcia karnego. W. Daszkiewicz słusznie zauważył, że postępowanie karne uznawane jest za czuły barometr nastrojów politycznych w kraju. W związku ze zmianami politycznymi najszybciej zmienia się prawo karne i postępowanie karne[139]. Przyjąć można, iż w sytuacjach zmian politycznych za prawem karnym i postępowaniem karnym w drugiej kolejności zmianie podlega prokuratura.

W okresie tym ograniczono istotnie samodzielność organów ścigania w prowadzeniu postępowań przygotowawczych oraz ugruntowano dla tego etapu procesu karnego (trwającą do dzisiaj) dominującą rolę prokuratora postrzeganego przez pryzmat instytucji nazywanej potocznie urzędem prokuratorskim albo władzą prokuratorską. Z uwagi na ustrojowo-organizacyjne ukształtowanie organów prokuratury (hierarchiczne podporządkowanie, centralizm, niezawisłość od organów terenowych) oraz zasady działania (substytucję, dewolucję, legalizm, indyferencję, ściganie z urzędu i obiektywizm) wykonywanie obowiązków służbowych przez jednostkowego prokuratora było oceniane zarówno przez działalność całej instytucji prokuratury, jak i wynikało bezpośrednio z warunków i ograniczeń pracy, a także świadomości, że (prokurator) powołany był (w poniższej kolejności) do:

1. ugruntowania praworządności ludowej;
2. ochrony własności społecznej;
3. ochrony praw obywateli;
4. ścigania przestępstw[140].

Lata 1967-1989

Nowa ustawa o Prokuraturze PRL z 14.04.1967 r.[141] określiła zadania prokuratorów[142] jako stanie na straży praworządności ludowej[143],

[139] W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1996, s. 54 i nast.

[140] § 1 ust. 3 uchwały Rady Państwa z 6.09.1951 r. w sprawie regulaminu o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (M.P. nr 82, poz. 1133).

[141] Dz.U. z 1967 r., nr 13, poz. 55 (dalej: ProkU z 1967 r.).

[142] PG PRL i podległych mu służbowo prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 1 ProkU z 1967 r.).

[143] J. Smoleński uważał, że prokurator stał na straży praworządności ludowej rozumianej w sposób formalny, czyli zgodności funkcjonowania z obowiązującym prawem

a w szczególności ściganie przestępstw, czuwanie nad ochroną własności społecznej i zapewnienie poszanowania praw obywateli[144]. Cała działalność prokuratury jako wyodrębnionego pionu organów państwowych[145], a przez to wszystkich prokuratorów, była nakierowana na ochronę i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego PRL. PG oraz podlegli mu prokuratorzy wykonywali swoje zadania przede wszystkim poprzez prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń przed sądami. Prokuratorzy wytaczali ponadto powództwa w sprawach cywilnych, kierując się wymaganiami ochrony praworządności, praw obywateli, interesu społecznego lub własności społecznej. Prokuratorzy byli zobowiązani do podejmowania działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, karno-administracyjnym i administracyjnym, a także w innych rodzajach postępowań, o których stanowiły ustawy. Zostali wyposażeni w uprawnienie „sprawowania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa przez terenowe organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne”[146]. To uprawnienie nie dotyczyło sądów. Prokuratorzy kontrolowali przestrzeganie prawa przez organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i społeczne. Współdziałali z organami terenowymi administracji w zakresie czuwania nad przestrzeganiem praworządności ludowej i podejmowali inne przewidziane prawem czynności, niezbędne dla umacniania praworządności (ludowej)[147].

organów państwowych, samorządowych, spółdzielczych, stowarzyszeń, zrzeszeń oraz każdego obywatela PRL, szerzej zob. J. Smoleński, *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1971, s. 13-14.

[144] Art. 2 ust. 1 ProkU z 1967 r.

[145] Wyodrębniano pięć pionów organów państwowych: pion obejmujący Radę Państwa i rady narodowe, pion obejmujący administrację państwową z Radą Ministrów i prezydia rad narodowych, pion obejmujący organy kontroli z NIK, pion obejmujący sądownictwo powszechne i specjalne oraz pion obejmujący prokuraturę, zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965 r., s. 206 i nast.

[146] Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa jako immanentna cecha modelu prokuratury była nazywana „nadzorem ogólnym”, zob. M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury*…, s. 89.

[147] Art. 3 ProkU z 1967 r. Uprawnienia prokuratury, a właściwie PG i podległych mu prokuratorów, były bardzo duże i dotyczyły praktycznie wszystkich dziedzin życia publicznego komunistycznej Polski. Prokuratura była niezależnym pionem organów

ProkU z 1967 roku utrzymała podległość PG Radzie Państwa, co wynikało z art. 55 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL, a także przyjętej w 1950 r. odrębności pionu organów prokuratury od innych organów państwowych[148]. PG działał zgodnie z wytycznymi Rady Państwa oraz przedstawiał jej informację o działalności prokuratury[149].

Utrzymano przyjęte wcześniej rozwiązania w zakresie organizacji prokuratury[150], a szczególnie, jak wyżej wspomniano, jej niezależności od terenowych organów administracji państwowej[151]. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury były Prokuratura Generalna oraz prokuratury wojewódzkie i powiatowe[152]. Najistotniejszą zmianą organizacyjną po 1967 r. było zlikwidowanie (formalne[153]) odrębności prokuratury wojskowej[154]. Jednym z zastępców PG został Naczelny Prokurator Wojskowy, w którego powołaniu brał udział Minister Obrony Narodowej[155]. Naczelny Prokurator Wojskowy

państwowych.

[148] Zgodnie z ProkU z 1950 r. ProkU z 1967 r. ugruntowała pozycję ustrojową prokuratury jako organu niezależnego i działającego samodzielnie.

[149] Art. 4 ProkU z 1967 r.

[150] Przyjęte w ProkU z 1950 r.

[151] W sprawowaniu funkcji prokuratorzy byli niezależni od terenowych organów władzy oraz organów administracji państwowej. Jak zauważył A. Herzog, niezależność miała charakter fasadowy. Prokuratura podobnie do innych instytucji państwowych pozostawała pod przemożnym wpływem systemu monopartyjnego, który *de facto* obowiązywał w komunistycznej Polsce. Każda nominacja na stanowisko funkcyjne w prokuraturze była uzależniona od zgody właściwego komitetu PZPR. Do 70% kadry prokuratorskiej należało do PZPR, zob. A. Herzog, *Z dziejów…*, s. 9.

[152] Wojskowymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury były: Naczelna Prokuratura Wojskowa, prokuratury okręgów wojskowych i wojskowe prokuratury garnizonowe (art. 14 ProkU z 1967 r.). Struktura wojskowych jednostek organizacyjnych utrzymała się w zasadzie niezmieniona do ich likwidacji w marcu 2016 r.

[153] Struktura organizacyjna wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury była odrębna od jednostek powszechnych. Na stanowisko prokuratora w tych jednostkach mógł być mianowany tylko oficer zawodowy lub oficer służby okresowej (art. 10 ust. 2 ProkU z 1967 r.).

[154] „W aspekcie zakresu kompetencji jednolitość i niepodzielność oznaczają, że całokształt funkcji związanych z konstytucyjnymi zadaniami prokuratury (art. 54 Konstytucji PRL) skupiony jest całkowicie i bez reszty w pionie prokuratury PRL. W aspekcie realizacji tych funkcji jednolitość i niepodzielność oznaczają z jednej strony, że wszelkie czynności dokonane przez poszczególnych prokuratorów uważane za należące do zakresu działania prokuratury, może podejmować w zasadzie każdy prokurator", J. Smoleński, *Ustawa o Prokuraturze…*, s. 11.

[155] Zgodnie z art. 8 ust. 1 ProkU z 1967 r. Naczelnego Prokuratora Wojskowego powo-

w zastępstwie PG kierował działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Utrzymano niezależność prokuratury od terenowych organów władzy oraz wprowadzono regulację, że prokuratorzy podlegali tylko swoim przełożonym. Prokuratorzy w sprawowaniu swych funkcji kierowali się zasadami bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli[156]. PG był naczelnym organem prokuratury, kierującym całokształtem jej działalności, przedsiębrał wszelkie czynności należące do zakresu działania prokuratury. Był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa. Utrzymano zasadę jednolitości prokuratury oraz hierarchicznego podporządkowania[157]. PG podlegali jego zastępcy, zastępcy Naczelnego Prokuratora Wojskowego, prokuratorzy, zastępcy prokuratorów, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy odpowiednich jednostek organizacyjnych. Prokurator przełożony mógł przedsiębrać czynności należące do jego zakresu działania lub zlecać ich wykonanie podległym prokuratorom, asesorom i oficerom śledczym[158].

Wprowadzono ustawowe wymogi (art. 10 ProkU z 1967 r.), które musiał spełniać kandydat na stanowisko prokuratora. Musiał on dawać rękojmię należytego wykonywania obowiązków prokuratora w PRL[159], korzystać z pełni praw obywatelskich i cywilnych, posiadać

ływała Rada Państwa na wspólny wniosek PG i Ministra Obrony Narodowej.

[156] Art. 5 ProkU z 1967 r.

[157] Art. 7 i 9 ProkU z 1967 r.

[158] Co istotne, zawarto w ustawie regulację, że wszyscy prokuratorzy, łącznie z PG, ale z wyjątkiem oficerów śledczych, byli uważani za prokuratorów w rozumieniu ustawy o prokuraturze, przepisów postępowania karnego, cywilnego, administracyjnego i karno-administracyjnego oraz innych postępowań, o których stanowiły ustawy, zob. art. 9 ust. 4 ProkU z 1967 r.

[159] Przyjmuje się, iż racjonalny ustawodawca w sposób przemyślany i celowy określa kolejność przesłanek do objęcia np. stanowiska prokuratora oraz że brak spełnienia wymogu pierwszej w kolejności przesłanki zwalnia organ powołujący z badania pozostałych. Inaczej rzecz ujmując, jeżeli kandydat do objęcia stanowiska prokuratora nie był świadomy, że zostanie powołany przede wszystkim do ugruntowania praworządności ludowej i do ochrony własności społecznej, nie nadawał się do wykonywania obowiązków prokuratora w okresie PRL-u. Obecnie, zgodnie z normą art. 75 § 1 pr. o prok., na stanowisko prokuratora może być powołany ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, nie był karany (prawomocnie skazany za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego) – przesłanka pierwsza z ośmiu innych, oraz że jest nieskazitelnego charakteru –

odpowiednie kwalifikacje moralne, ukończyć uniwersyteckie studia prawnicze, odbyć aplikację w prokuraturze i złożyć egzamin prokuratorski, posiadać odpowiedni staż (co najmniej rok na stanowisku asesora) i ukończyć dwadzieścia pięć lat życia[160]. Prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów wojewódzkich mianowała i zwalniała Rada Państwa na wniosek PG. Pozostałych prokuratorów mianował i zwalniał PG.

W Prokuraturze Generalnej utworzono kolegium jako organ doradczy PG[161]. Kolegium miało wyrażać opinię w węzłowych zagadnieniach związanych z działalnością prokuratury. Członków kolegium powoływała i odwoływała Rada Państwa[162].

W ProkU z 1967 r. zawarto regulacje dotyczące działalności prokuratora z podziałem na ściganie przestępstw, udział w postępowaniu sądowym, nadzór nad wykonaniem wyroków w sprawach kar-

przesłanka druga z ośmiu innych.

[160] W art. 11 ProkU z 1967 r. zawarto normę upoważniającą PG w wyjątkowych przypadkach do zwolnienia określonej osoby z odbycia aplikacji i złożenia egzaminu prokuratorskiego oraz od wymaganego stażu, jeżeli posiadała przygotowanie konieczne do wykonywania obowiązków na stanowisku prokuratora, asesora albo oficera śledczego.

[161] Instytucję kolegium utworzono w prokuraturze już wcześniej na podstawie uchwały Rady Państwa z 22.02.1962 r. w sprawie powołania kolegium w Prokuraturze Generalnej (M.P. z 1962 r, nr 20, poz. 82). Utworzenie kolegium nie miało podstawy prawnej według ProkU z 1950 r., szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury...*, s. 79 i nast.

[162] Art. 15 ProkU z 1967 r. Przykładowo na posiedzeniu kolegium 8.12.1969 r. rozpatrywano projekt wytycznych w sprawie zbierania materiałów osobo-poznawczych w odniesieniu do podejrzanych w postępowaniu przygotowawczym oraz projekt regulaminu powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL. Kolegium z tego dnia przyjęło szereg projektów i wytycznych dla prokuratur terenowych w zakresach realizacji w praktyce niektórych instytucji i przepisów nowego prawa karnego, w tym uwagi o znikomym społecznym niebezpieczeństwie czynu, zasady dopuszczania stron do udziału w postępowaniu przygotowawczym, założenia stosowania środków zapobiegawczych, warunkowego umorzenia postępowania czy wszczynania postępowań przygotowawczych i in., zob. A. Zb. (podpisane inicjałami), *Z życia prokuratury, Z prac Kolegium Prokuratury Generalnej*, Problemy Praworządności 1970, nr 1, s. 29-30. Na posiedzeniu kolegium z 31.01.1970 r. rozpatrywano: sprawozdanie ze szkolenia w prokuraturze (za okres od września 1968 r. do grudnia 1969 r.) oraz program szkolenia na rok 1970, zob. A. Zb. (podpisane inicjałami), *Z życia prokuratury, Z prac Kolegium Prokuratury Generalnej*, Problemy Praworządności 1970, nr 3, s. 48-49.

nych, badanie zagadnień przestępczości oraz prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa[163]. Tej ostatniej działalności poświęcono największą liczbę przepisów. Przepisy normujące prokuratorską kontrolę przestrzegania uzasadniały wyłączenie prokuratury jako odrębnego pionu organów państwowych (obok m.in. organów sądowych i administracyjnych) z uwagi na rozbudowane funkcje kontrolne w państwie. Z tej perspektywy prokurator jawił się jako super urzędnik, który posiadając dominujące uprawnienia w zakresie ścigania przestępstw (zarządzenia prokuratora w postępowaniu przygotowawczym były dla organu ścigania wiążące[164]) oraz dominujące uprawnienia w zakresie funkcji oskarżycielskich przed sądem (prokurator mógł obejmować oskarżenie wniesione przez inne podmioty[165]), mógł bezpośrednio wpływać na przestrzeganie prawa przez terenowe organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa państwowe, państwowe jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i społeczne. PG posiadał uprawnienia z jednej strony do informowania Prezesa Rady Ministrów i ministrów o ważniejszych wynikach tych kontroli oraz w uzasadnionych wypadkach do zgłaszania im propozycji i wniosków, zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień, a z drugiej strony mógł zostać zobligowany przez Prezesa Rady Ministrów bądź ministrów do przeprowadzenia określonych kontroli w konkretnych zagadnieniach[166]. Takie same uprawnienia mieli prokuratorzy wojewódzcy w stosunku do prezydiów władz narodowych[167]. Innym uprawnieniem prokuratora była możliwość zwracania się do rady narodowej o uchylenie podjętej niezgodnej z prawem uchwały albo skierowania do właściwego organu wniosku o jej uchylenie albo zawieszenie wykonania[168].

Na uwagę zasługują normy upoważniające prokuratorów do czuwania nad stosowaniem prawa w postępowaniu administracyjnym oraz w innych rodzajach postępowań, o których stanowiły ustawy[169].

[163] Art. 22-56 ProkU z 1967 r.
[164] Art. 23 *in fine* ProkU z 1967 r.
[165] Art. 29 ProkU z 1967 r.
[166] Art. 42 ProkU z 1967 r.
[167] Art. 43 ProkU z 1967 r.
[168] Art. 55 ProkU z 1967 r.
[169] Prokurator miał prawo wnosić sprzeciw od niezgodnych z prawem aktów praw-

W toku wykonywania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa prokurator mógł żądać nadesłania albo przedstawienia akt oraz wszelkich niezbędnych dokumentów i pisemnych wyjaśnień, jak również złożenia wyjaśnień, mógł też przesłuchiwać świadków, zasięgać opinii biegłych i zbierać inne niezbędne materiały[170]. Do tych czynności prokurator stosował odpowiednie przepisy k.p.a.

Odrębną i autonomiczną strukturę w organach prokuratury stanowiły wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, które wchodziły w skład Sił Zbrojnych PRL i w zakresie służby wojskowej prokuratorzy wojskowi wraz z Naczelnym Prokuratorem Wojskowym podlegali odpowiednio dowódcom wojskowym oraz Ministrowi Obrony Narodowej[171], któremu składano sprawozdania z działalności wojskowej prokuratury. Wobec prokuratorów, którzy byli oficerami Sił Zbrojnych, stosowano przepisy wojskowe, co skutkowało m.in. tym, że zwolnienie prokuratora wojskowego ze służby wojskowej oznaczało jednoczesne zwolnienie z prokuratury wojskowej. Wszelkie sprawy służbowe prokuratorów wojskowych były zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Ministra Obrony Narodowej[172].

Kolejną ustawę o prokuraturze uchwalono 20.06.1985 r.[173] i była to trzecia ustawa uchwalona w okresie PRL określająca zadania, ustrój i organizację prokuratury. W porównaniu do poprzednio obowiązującej ProkU z 1967 r. nie wprowadziła ona zasadniczych zmian[174], była ak-

nych o charakterze ogólnym oraz wytycznych wydanych przez terenowe organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa państwowe, państwowe jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i społeczne (art. 46 ProkU z 1967 r.). Podobne uprawnienia mieli prokuratorzy wojskowi w zakresie rozkazów lub zarządzeń niezgodnych z rozkazami lub zarządzeniami Ministra Obrony Narodowej.

[170] Art. 51 ProkU z 1967 r.

[171] Art. 70 ProkU z 1967 r.

[172] Wyznaczanie, przenoszenie i zwalnianie ze stanowisk prokuratorów, zastępców prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów wojskowych odbywało się na mocy decyzji Ministra Obrony Narodowej na wniosek Naczelnego Prokuratora Wojskowego (art. 73 ProkU z 1967 r.).

[173] Ustawa o Prokuraturze PRL (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 138), dalej: ProkU z 1985 r.

[174] Ograniczały się one do wtórnych regulacji w stosunku do innych ustaw, spraw wewnątrzorganizacyjnych oraz socjalno-bytowych, zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 85-86.

tem mało innowacyjnym i sankcjonowała istniejące do tej pory rozwiązania prawne[175].

Lata 80. ubiegłego wieku odznaczały się powstaniem dwóch koncepcji usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych. Z jednej strony powstała doktryna podporządkowania prokuratury Sejmowi[176], z drugiej – doktryna uzasadniająca podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej, czyli rządowi[177]. Mimo iż nie zmieniła się koncepcja pozycji ustrojowej prokuratury, zmieniło się jej otoczenie. Obok prokuratury powstały nowe organy ochrony prawnej, to jest: NSA[178], TK[179] oraz RPO[180].

Zadania PG oraz prokuratorów zostały w ProkU z 1985 r. unormowane podobnie do poprzednich aktów prawnych. Aksjologicznym uzasadnieniem działalności prokuratury nadal były ochrona i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego PRL oraz ochrona własności społecznej i zapewnienie poszanowania praw obywateli. Nowością było określenie powinności prokuratury w zakresie wpływania na kształtowanie świadomości obywateli w duchu szacunku dla prawa i przestrzegania dyscypliny społecznej[181]. Prokuratorzy poza prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowaniem funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, wytaczaniem powództw w sprawach cywilnych nadal strzegli praworządności ludowej w działaniach organów państwowych, innych państwowych jednostek organizacyjnych, spółdzielni i ich związków, organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych, a także w po-

[175] M. Rybicki, *Jaka ustawa o prokuraturze?,* Prawo i Życie 1985, nr 26, *passim*.

[176] Zob. K. Działocha, *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PiP 1983, nr 3, s. 16 i nast.; L. Garlicki, *Ochrona Konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987, nr 10, s. 124 i nast.

[177] M. Rybicki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, PiP 1984, nr 7, s. 84 i nast.; A. Murzynowski, *Pozycja ustrojowa i zadania Prokuratury – samodzielność czy powiązanie z administracją* [w:] L. Garlicki (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 5, Warszawa 1989, s. 141 i nast.

[178] Ustawa z 31.01.1980 r. o NSA oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r., nr 4, poz. 8).

[179] Ustawa z 29.04.1985 r. o TK (Dz.U. z 1985 r., nr 22, poz. 98).

[180] Ustawa z 15.07.1987 r. o RPO (Dz.U. z 987 r., nr 21, poz. 123). Ustawa ta wprowadziła normy uszczuplające kompetencje prokuratury, szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 86.

[181] Art. 2 ProkU z 1985 r.

stępowaniu obywateli[182]. Utrzymano podział prokuratury na powszechną i wojskową[183]. PG nadal był podległy Radzie Państwa, która go powoływała i odwoływała. PG działał zgodnie z jej wytycznymi i zdawał jej sprawę z działalności prokuratury[184].

Nowością było wyposażenie PG w kompetencję występowania do TK z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym oraz w kompetencję uczestnictwa w postępowaniu przed TK[185].

W ProkU z 1985 r. utrzymano organizację prokuratury[186] oraz zasady hierarchicznego podporządkowania, podległości służbowej i jednolitości[187]. Takie same wymogi jak w ProkU z 1967 r. musiał spełniać kandydat na stanowisko prokuratora[188].

Odmiennie ukształtowano natomiast organizację i działanie kolegium w Prokuraturze Generalnej. Pod rządami ProkU z 1967 r. kolegium było organem doradczym PG, powołanym do wyrażania opinii w węzłowych zagadnieniach związanych z działalnością prokuratury[189]. Powołano je do wyrażania opinii w zakresie zagadnień związanych z działalnością Prokuratury PRL[190]. W ProkU z 1985 r. kolegium na-

[182] Art. 3 ProkU z 1985 r.
[183] Art. 4 ust. 2 ProkU z 1985 r.
[184] Art. 7 i 8 ProkU z 1985 r.
[185] W zakresie i trybie ustalonym odrębną ustawą (art. 6 ProkU z 1985 r.).
[186] Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury były Prokuratura Generalna, prokuratury wojewódzkie i rejonowe. Wojskowymi jednostkami organizacyjnymi były Naczelna Prokuratura Wojskowa, prokuratury okręgów wojskowych, prokuratury rodzajów sił zbrojnych oraz wojskowe prokuratury garnizonowe (art. 20 ust. 1 i 5 ProkU z 1985 r.).
[187] PG kierował działalnością prokuratury i wydawał zarządzenia, wytyczne i polecania. Mógł przedsiębrać wszelkie czynności należące do zakresu działania prokuratury lub zlecać ich wykonanie podległym prokuratorom, chyba że ustawa zastrzegała daną czynność do jego wyłącznej kompetencji. Prokurator przełożony mógł zlecać podległym prokuratorom wykonanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzegała określoną czynność do wyłącznej jego kompetencji. Prokurator przełożony mógł również przejmować czynności podległych prokuratorów (art. 13 ProkU z 1985 r.).
[188] Art. 16 ProkU z 1985 r.
[189] Art. 15 ust. 1 ProkU z 1967 r.
[190] Różnicą wcale niemałą była norma umożliwiająca zapraszanie do wzięcia udziału

zwano Kolegium Prokuratury PRL[191]. Utrzymano jego charakter doradczy oraz wybór członków przez Radę Państwa. *Novum* była możliwość udziału w pracach kolegium przedstawicieli organów, których działalność była przedmiotem obrad w związku z wykonywaniem funkcji z zakresu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa lub nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym[192].

III Rzeczpospolita do 2016 r.

Ustawa o prokuraturze w kształcie uchwalonym w 1985 r. obowiązywała do przełomu lat 1989-1990, kiedy to zachodzące w kraju zmiany ustrojowe nie ominęły również prokuratury[193]. Zmiana jej roli oraz miejsca w systemie organów państwowych wprowadzona została w 1989 r. nowelami Konstytucji PRL, zwanymi nowelą kwietniową i nowelą grudniową[194] oraz nowelizacją ProkU z 1985 r. z marca 1990 r.[195] Ustawa ta, później wielokrotnie jeszcze nowelizowana, obowiązywała do 2016 r., kiedy to została uchylona przez obecnie obowiązującą ustawę.

Po 1989 r. zmiana sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej Polski wymusiła zmianę zadań prokuratury, które zostały zawarte w dwóch głównych celach: strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Na nowo określono pozycję prokuratury

w pracach kolegium przedstawicieli organów, których działalność była przedmiotem obrad, w związku z wykonywaniem funkcji z zakresu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa lub nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym (art. 21 ProkU z 1985 r.).

[191] Nazwę Kolegium Prokuratury PRL wprowadzono już uchwałą Rady Państwa z 12.05.1977 r. w sprawie zmiany statutu powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL (M.P. nr 14, poz. 77).

[192] Pracom kolegium przewodniczył PG lub z jego upoważnienia jeden z jego zastępców.

[193] Pierwsze prace nad zmianą ustroju prokuratury oraz przede wszystkim jej odpolitycznienia, podjęto już w 1980 r. podczas prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych – później Społecznej Rady Legislacyjnej – „Solidarności", zob. A. Herzog, *Z dziejów prokuratury…*, s. 10; K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski (red.), *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności"*, Warszawa 2001, s. 543-544.

[194] Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. nr 19, poz. 101) oraz ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. nr 75, poz. 444).

[195] Ustawę z 22.03.1990 r. o zmianie ustawy o prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o SN (Dz.U. nr 20, poz. 121).

w systemie organów państwowych poprzez zlikwidowanie jej (fasadowej) niezależności i odrębności[196]. Odtąd MS pełnił jednocześnie funkcję PG, a sprawami prokuratury zajmował się specjalny departament w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wpływ polityczny na prokuraturę został sformalizowany, a polityk został naczelnym organem prokuratury uprawnionym do wydawania zarządzeń, poleceń i wytycznych[197].

Nowelizacja Konstytucji PRL z kwietnia 1989 r. zmieniła m.in. jej art. 65[198] i określiła, że organem powołującym PG został Prezydent PRL. To Prezydentowi PG miał zdawać sprawozdanie z działalności prokuratury. Zmiana była naturalną konsekwencją likwidacji Rady Państwa i przywrócenia w polskim ustroju politycznym urzędu Prezydenta RP (ówcześnie PRL). Prokuratura, a raczej PG i podlegli mu prokuratorzy, byli wtedy organem niezależnym od innych organów państwowych. Rozwiązanie to (niestety) nie trwało długo, albowiem już grudniowa nowela Konstytucji PRL z 1989 r. gruntownie zmieniła pozycję ustrojową prokuratury. Ponownie zmieniono art. 64 Konstytucji PRL poprzez ujęcie, że prokuratura, a nie jak dotychczas PG, strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw[199]. Określono jednocześnie podległość pro-

[196] Należy wspomnieć, że w rozmowach okrągłego stołu kwestia prokuratury znalazła się w protokole rozbieżności, zob. A. Herzog, *Z dziejów prokuratury*…, s. 11.

[197] Art. 11 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 1990 r. Inaczej określona została podległość urzędnicza wewnątrz prokuratury poprzez zmianę art. 8. W pierwotnym brzmieniu określał on podległość PG Radzie Państwa (później Prezydentowi PRL) i działania zgodnie z jej (jego) wytycznymi. Po noweli z marca 1990 r. art. 8 stanowił, iż prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach był niezależny. Ale była to niezależność pozorna.

[198] Wcześniej art. 55.

[199] Zmiana została wprowadzona w sytuacji tzw. przełomu, czyli zmian politycznych, społecznych i gospodarczych. W drugiej połowie 1989 r. Sejm nie stanowił rzeczywistej reprezentacji społecznej, a został ukształtowany w wyniku tzw. porozumień okrągłostołowych i przeprowadzonych 4.06.1989 r. w ich wyniku (częściowo wolnych) wyborów do Sejmu i (wolnych) wyborów do Senatu. Następnie w wyniku porozumień politycznych powstał rząd premiera Tadeusza Mazowieckiego, który przede wszystkim utworzyła tzw. opozycja demokratyczna (Obywatelski Klub Parlamentarny), a Prezydentem PRL został wybrany przedstawiciel likwidowanej władzy komunistycznej Wojciech Jaruzelski. W ówczesnej sytuacji przyjmowano, że pozostanie on Prezydentem przez kolejne 6 lat. Ta okoliczność zapewne spowodowała, iż nowela kwietniowa Konstytucji PRL ustalająca zwierzchnictwo Prezydenta nad

kuratury MS, który sprawował funkcję PG. Uchylono przepisy dotyczące trybu powoływania PG oraz jego odpowiedzialności przed Prezydentem. Poprzez konstytucyjne połączenie urzędu PG i MS utrzymano szczególną pozycję urzędu PG jako naczelnego organu prokuratury, który skupiał funkcje realizowane przez wszystkie organy prokuratury[200].

W odpowiedzi na konstytucyjne zmiany uchwalono w marcu 1990 r. nowelę do ProkU z 1985 roku[201]. Określono w niej, iż prokuraturę stanowili PG, jego zastępcy, prokuratorzy w Ministerstwie Sprawiedliwości[202] oraz prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. PG stał się naczelnym organem prokuratury, funkcję tę pełnił MS[203]. Zadaniem prokuratury było strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw[204]. Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury byli prokuratorzy prokuratur wojewódzkich i prokuratur rejonowych powoły-

prokuraturą nie mogła być dalej utrzymana. Demokratyczna opozycja tworząca rząd chciała mieć wpływ na prokuraturę i stąd zmiana koncepcji i przyjęcie podległości prokuratury MS, co początkowo może i miało swoje uzasadnienie, ale z biegiem lat stało się przyczyną jej wieloaspektowych i trwających do dziś poważnych kłopotów. Zob. A. Herzog, *Z dziejów prokuratury*…, s. 12.

[200] Szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 87.

[201] Ustawa z 22.03.1990 r. o zmianie ustawy o prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o SN (Dz.U. nr 20, poz. 121).

[202] W związku z likwidacją Prokuratury Generalnej zaistniała konieczność nowego określenia stanowiska służbowego dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej.

[203] Art. 1 ProkU z 1985 r.

[204] Pozostawiono zadania prokuratorów oraz PG w postaci prowadzenia i nadzorowania postępowań postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowania funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, wytaczania powództw w sprawach cywilnych i udziału w tych postępowaniach przed sądami, jeżeli wymagała tego ochrona praworządności, interesu społecznego, własności społecznej lub praw obywateli, podejmowania środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach. Prokuratorzy wykonywali zadania w zakresie prowadzenia badań problematyki przestępczości, zaskarżania do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz brali udział w tych postępowaniach, a także w opiniowaniu aktów normatywnych i podejmowali inne czynności określone w ustawach (art. 3 ProkU z 1985 r.). Przepis zmieniono poprzez usunięcie uprawnień sprawowania prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa na zasadach określonych w ustawie i w przepisach szczególnych, współdziałania z radami narodowymi w zakresie czuwania przez nie nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochroną własności społecznej i poszanowaniem praw obywateli.

wani przez PG. Prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury powoływał PG na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Zlikwidowano urzędy zastępców prokuratorów oraz wiceprokuratorów. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury były prokuratury wojewódzkie i prokuratury rejonowe. Utrzymano odrębność wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Były nimi Naczelna Prokuratura Wojskowa, prokuratury okręgów wojskowych, prokuratury rodzajów sił zbrojnych oraz wojskowe prokuratury garnizonowe[205].

Zmieniono wymogi stawiane kandydatom na prokuratora określone w art. 16 ust. 1 ProkU z 1985 r., poprzez usunięcie wymogu dawania rękojmi należytego wykonywania obowiązków prokuratora. Odpowiednie kwalifikacje moralne zastąpiono wymogiem posiadania nieskazitelnego charakteru[206]. Wprowadzono zakaz przynależności do partii politycznych oraz prowadzenia jakiejkolwiek działalności politycznej[207].

Istotną zmianą wewnętrznej organizacji funkcjonowania prokuratury było wprowadzenie organów samorządowych[208]. Na szczeblu prokuratur wojewódzkich utworzono zgromadzenia prokuratorów oraz kolegium prokuratury wojewódzkiej. Zgromadzenie prokuratorów składało się z prokuratorów prokuratur wojewódzkich oraz delegatów prokuratorów prokuratur rejonowych[209]. Kolegium prokuratury wojewódzkiej składało się z czterech do dziesięciu prokuratorów, których w liczbie odpowiadającej dwóm trzecim składu powoływało wojewódz-

[205] Art. 20 ProkU z 1985 r., w brzmieniu ustalonym w 1990 r.

[206] Szerzej zob. R. Kmieciak, A. Staszak (red.), *Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2020, s. 193-194.

[207] Zakaz ten nie był jednak konsekwentny, gdyż umożliwiał działalność polityczną prokuratorowi, który sprawował mandat posła i senatora (art.58 ust. 3 ProkU z 1985 r, w brzmieniu ustalonym w 1990 r.).

[208] Racją przemawiającą za wprowadzeniem szerokiego samorządu zawodowego prokuratorów była chęć odcięcia się od dotychczasowej polityki kadrowej w prokuraturze, zob. H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany Konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 r.*, PiP 1991, nr 1, s. 27.

[209] W liczbie równej liczbie prokuratorów prokuratury wojewódzkiej. Zgromadzenie, któremu przewodniczył prokurator wojewódzki, wysłuchiwało informacji prokuratora wojewódzkiego o działalności prokuratury i pracy prokuratorów, ustalało liczbę i wybierało dwie trzecie kolegium prokuratury wojewódzkiej, wybierało przedstawiciela do Rady Prokuratorów przy PG, wybierało członków komisji dyscyplinarnych, wyrażało opinię o kandydatach na prokuratora wojewódzkiego i prokuratorów rejonowych (art. 22^1 i 22^2 ProkU z 1985 r.).

kie zgromadzenie prokuratorów. Kadencja kolegium trwała dwa lata[210].

Powołano Radę Prokuratorów przy PG, która składała się z przedstawicieli wybranych spośród prokuratorów przez wojewódzkie zgromadzenia prokuratorów, pięciu przedstawicieli wybranych przez prokuratorów w MS[211] oraz pięciu prokuratorów wyznaczonych przez PG, który przewodniczył Radzie. Kadencja Rady trwała cztery lata, a posiedzenia zwoływał PG z własnej inicjatywy albo na wniosek jednej trzeciej liczby członków[212].

Nowela z marca 1990 r. zmieniła art. 5 ProkU z 1985 r. poprzez upoważnienie PG do występowania do TK o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i stwierdzenie niezgodności aktu ustawodawczego z konstytucją[213]. Pozbawiono prokuratorów uprawnień związanych z nadzorem ogólnym i kontrolą przestrzegania prawa[214]. Przyjęto, iż udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach miały regulować odrębne przepisy. Prokurator mógł żądać nadesłania akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków

---

[210] Kolegium rozpatrywało wnioski wynikające z lustracji i wizytacji, wyrażało opinię o kandydatach na asesorów prokuratorskich oraz prokuratorów prokuratur rejonowych i wojewódzkich, ustalało projekt listy kandydatów na aplikantów prokuratorskich, wyrażało opinię w sprawach odwołania prokuratora lub odwołania prokuratora z pełnionej funkcji, wyrażało opinię w innych sprawach przedstawionych przez prokuratora wojewódzkiego (art. 22^4 ProkU z 1985 r.).

[211] Był to jedyny organ samorządowy, w którym uczestniczyli prokuratorzy z Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie utworzono kolegium, gdyż prokuratorzy ci nie wykonywali obowiązków w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury.

[212] Rada Prokuratorów opiniowała projekty wytycznych ustalających podstawowe kierunki działania prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności, ścigania przestępstw, zapobiegania przestępczości, dokonywała oceny stanu i rozwoju kadr prokuratorskich oraz kierunków szkolenia prokuratorów, asesorów i aplikantów, dokonywała okresowych ocen realizacji zadań prokuratury, ustalała ogólną liczbę członków komisji dyscyplinarnych wybieranych przez wojewódzkie zgromadzenia prokuratorów i in. (art. 22^5 i 22^6 ProkU z 1985 r.).

[213] W nauce przyjęto, iż uprawnienie to zaburzyło równowagę władz, wyposażając MS w super kompetencje, szerzej zob. H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany Konstytucyjnej regulacji*…, s. 104; H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 91.

[214] Zmieniono przepisy art. 42 i 43 ProkU z 1985 r. oraz skreślono przepisy art. 44-57 ProkU z 1985 r. Prokurator odtąd nie miał uprawnień do kontrolowania przestrzegania prawa przez organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, organizacje zawodowe, spółdzielcze, samorządowe i inne organizacje społeczne.

i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy, jeżeli wymagała tego ochrona praworządności[215].

Nadmienić można, iż nowela marcowa z 1990 r. wprowadziła również istotną normę gwarancyjną o charakterze ustrojowo-socjalnym. Znowelizowano art. 76 ProkU z 1985 r. i przyjęto, że wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów równorzędnych jednostek organizacyjnych prokuratury było równe i stanowiło, odpowiednio do rangi prokuratora, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej.

Kolejnym aktem prawnym istotnie zmieniającym organizację prokuratury była ustawa z maja 1993 r.[216] zmieniająca m.in. przepisy PrUSP z 1985 r.[217] oraz ProkU z 1985 r. Był to akt prawny, który objął gruntowną reformą cały wymiar sprawiedliwości, a jego sztandarową zmianą było utworzenie sądów apelacyjnych. W odpowiedzi na to utworzono prokuratury apelacyjne, których zadaniem było prowadzenie postępowań apelacyjnych i kasacyjnych. Sprawowały one również nadzór nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi w podległych jednostkach[218]. Zmieniono brzmienie art. 1 ProkU z 1985 r. i przyjęto, że prokuraturę stanowili PG i podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych. Przeniesiono zgromadzenie prokuratorów na poziom prokuratur apelacyjnych. W związku z utworzeniem nowego szczebla organizacyjnego utworzono kolegium prokuratury apelacyjnej i dodano przepisy kształtujące ustrój tych jednostek. Były one tworzone dla obszaru obejmującego właściwość co najmniej dwóch prokuratur wojewódzkich. Z istotnych zmian kompetencyjnych, wprowadzonych omawianą nowelą do ProkU z 1985 r., było pozbawienie PG prawa do: (1) występowania do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności/niezgodności aktów normatywnych z konstytucją oraz

[215] Art. 43 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 1990 r. Do czynności stosowano odpowiednio przepisy k.p.a.

[216] Ustawa z 15.05.1993 r. o zmianie ustaw Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o SN, o TK, o KRS i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. nr 47, poz. 213).

[217] Ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 31, poz. 137 ze zm.).

[218] H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury*…, s. 97.

prawa uczestnictwa w takim postępowaniu; (2) wniesienia do SN nadzwyczajnych środków zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów; (3) zgłaszania do SN wniosków o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wzbudziło rozbieżności w orzecznictwie[219].

Trzecia duża nowelizacja ProkU z 1985 r. miała miejsce już w maju 1996 r.[220] i wiązała się z realizacją postulatów o wzmocnieniu roli prokuratora. Powołano Prokuraturę Krajową jako czwarty i najwyższy centralny szczebel organizacyjny. W ten sposób struktura organizacyjna prokuratury odpowiadała strukturze sądów powszechnych i SN, co interpretowano jako istotne dla pozycji i rangi prokuratora będącego ważnym „czynnikiem wymiaru sprawiedliwości"[221]. PK stał się jednym z zastępców PG i był wybierany, podobnie jak pozostali zastępcy, przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek PG. Mocą noweli przywrócono kolegia na szczeblu prokuratur wojewódzkich. Najistotniejsza jednak z punktu widzenia codziennej działalności prokuratury była nowelizacja art. 8 ProkU z 1985 r. Powtórzono, iż prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, dodając jednocześnie, że zobowiązany jest do wykonywania poleceń, wytycznych i zarządzeń prokuratora przełożonego. Istotnym *novum* było to, iż od tej pory polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony wydawał na piśmie, a na żądanie prokuratora wraz z uzasadnieniem. Prokurator, niezgadzający się z poleceniem, mógł żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonywania czynności lub udziału w sprawie. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej wydane przez prokuratora innego

[219] Szerzej zob. W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa o prokuraturze*, PiP 1994, nr 2, s. 51-53; S. Patyra, *Ewolucja ustroju prokuratury w latach 1989-1997*, Annales UMCS 1998, nr 45, s. 201-218.

[220] Ustawa z 10.05.1996 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, o SN, o TK oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. nr 77, poz. 367).

[221] W. Czerwiński, *Prokuratura, ustawa, regulamin, inne przepisy*, Toruń 1997, s. 27 i 32. Autor zauważa m.in., iż wprowadzenie instytucji PK zniwelowało nieprawidłowość ustrojowo-organizacyjną prokuratury. Dotychczas najwyższym szczeblem organizacyjnym był prokurator apelacyjny, co w sensie procesowym nie zapewniało mu należytej pozycji ustrojowej w postępowaniu przed SN i TK.

niż prokurator bezpośrednio przełożony nie mogło dotyczyć sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem[222]. Poszerzenie niezależności prokuratora wiązało się z wprowadzeniem środka odpowiedzialności dyscyplinarnej *sensu largo* w postaci wytyku (oczywista obraza przepisu prawa przy prowadzeniu sprawy)[223]. Natomiast przełożony dyscyplinarny w przypadku stwierdzenia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa był obowiązany do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko prokuratorowi[224].

W 1998 r. w związku ze zmianą podziału administracyjnego kraju i utworzeniem dużych województw zmieniono nazewnictwo sądów i prokuratur wojewódzkich na sądy i prokuratury okręgowe, które istnieją do dziś[225]. W tym samym roku utworzono prokuraturę Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN)[226]. IPN miał odtąd zajmować się ściganiem zbrodni przeciwko narodowi polskiemu, zbrodni nazistowskich, komunistycznych oraz innych przeciwko ludzkości. Utworzono Główną Komisję oraz komisje terenowe do ścigania tych zbrodni. Prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe w tych komisjach powoływał PG[227].

Dalsze zmiany ProkU z 1985 r. wprowadzono również w roku 2000, a dotyczyły zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów i postępowania dyscyplinarnego[228].

Dopiero nowelizacja ProkU z 1985 r. z października 2009 r.[229] radykalnie zmieniła ustrój prokuratury. Oddzielono urzędy MS i PG. Wprowadzono kadencyjność kierowników jednostek wszystkich szcze-

[222] Art. 8 ust. 2, 3, 5 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 1996 r.
[223] Art. 8 ust. 7 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 1996 r.
[224] Art. 8 ust. 8 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 1996 r.
[225] Ustawa z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy o prokuraturze (Dz.U. nr 162, poz. 1123).
[226] Ustawa z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. nr 155, poz. 1016).
[227] Szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Status prawny Instytutu Pamięci Narodowej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 5, s. 36-41.
[228] Ustawa z 12.05.2000 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o dyscyplinie wojskowej oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. nr 48, poz. 553).
[229] Ustawa z 9.10.2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 178, poz. 1375).

bli łącznie z funkcją PG, którego niepowtarzalna kadencja miała odtąd wynosić 6 lat. Kadencyjność została powiązana z możliwością odwołania z funkcji tylko w określonych wypadkach[230]. Wprowadzono konkursy na wszystkie stanowiska prokuratorskie. Utworzono Krajową Radę Prokuratury, która na wzór KRS stała na straży niezależności prokuratora, wybierała kandydatów na stanowiska prokuratorskie oraz m.in. opiniowała akty normatywne, występowała do sądu dyscyplinarnego o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej PG, wyrażała zgodę na odwołanie prokuratorów kadencyjnych z funkcji przed upływem kadencji, a także uchwalała zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów i czuwała nad ich przestrzeganiem. Zmieniono także przepis art. 8 ProkU z 1985 r., znosząc możliwość wydania przez prokuratora przełożonego polecenia dotyczącego treści czynności procesowej. Zarządzenia i wytyczne dotyczące konkretnej sprawy były włączane do akt głównych.

Niezależna prokuratura utworzona w 2010 r. istniała do 3.03.2016 r., to jest do momentu wejścia w życie pr. o prok.[231] Przywrócono wówczas łączność urzędów MS i PG oraz możliwość wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowej[232]. Zlikwidowano Krajową Radę Prokuratury i na jej miejsce utworzono Krajową Radę Prokuratorów przy PG[233], organ bez istotnych kompetencji o charakterze doradczo-konsultacyjnym. Odstąpiono poza pierwszym stanowiskiem od konkursów na stanowiska prokuratorskie, a prokuratorzy funkcyjni przestali od tej pory być kadencyjni. Pr. o prok. przywróciła całkowicie tzw. „ręczne" sterowanie prokuraturą przez PG-MS. Wynika to z licznych (obowiązujących obecnie) przepisów konstruujących uprawnienia PG, których generalny sposób sformułowania w oparciu

[230] Przykładowo kadencja PG mogła zostać skrócona w przypadku zrzeczenia się stanowiska, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił stwierdzonej orzeczeniem lekarskim; prawomocnego skazania wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego; prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną określoną w art. 62 ust.1 pkt 2-5 ProkU z 1985 r. (art. 10d ust. 2 ProkU z 1985 r. w brzmieniu ustalonym w 2009 r.).

[231] Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 390 ze zm.).

[232] Szerzej zob. R. Kmieciak, A. Staszak, *Prawo o prokuraturze*…, s. 35-38.

[233] Ibidem, s. 129-130.

o przesłanki ogólne daje daleko idące możliwości wpływania na politykę kadrową prokuratury, w tym przede wszystkim na ścieżkę kariery zawodowej prokuratorów, na bieg prowadzonych albo nadzorowanych postępowań, na udział prokuratora w postępowaniach sądowych, a także na bieg postępowań dyscyplinarnych[234].

Podsumowanie

Wykształcenie się prokuratury jako organu stojącego na straży praworządności i odpowiedzialnego za ściganie przestępstw (art. 2 pr. o prok.) w dzisiejszym jej rozumieniu rozpoczęło się na ziemiach polskich na przełomie wieków XVIII i XIX i zbiegło się z tworzeniem się instytucji prokuratury w innych państwach europejskich. Do XVIII wieku w Królestwie Polskim i Wielkim Księstwie Litewskim istniał urząd instygatora, którego kompetencje w zakresie ochrony interesów korony i przestrzegania praw można rozumieć jako początek kształtowania się urzędu prokuratora mającego stać na straży praworządności, urzędu, który miał reprezentować i chronić interesy państwa w szeroko pojętej przestrzeni prawnej. Pod koniec XVIII wieku pojawiła się instytucja prokuratora w uchwale sejmowej z 6.10.1791 r. i mimo iż był to urząd mający zabezpieczyć „bezpieczeństwo prawne" magistratu miejskiego, można przyjąć, że z tą chwilą zaczął kształtować się urząd prokuratora w dzisiejszym pojęciu.

Utrata polskiej państwowości uniemożliwiła dalszy rozwój instytucji nowoczesnego (oświeconego) państwa, w tym urzędu prokuratorskiego. Prokurator pojawia się w okresie Księstwa Warszawskiego w ustawodawstwie francuskim okresu napoleońskiego jako organ stający na straży praw porządku publicznego z uprawnieniem wstępowania do postępowania i składania odpowiednich wniosków, zawsze gdy uzna to za konieczne. Powstała prokuratura hierarchicznie zorganizowana, scentralizowana, wymagająca od prokuratora świetnego przygotowania do zawodu. Po upadku Księstwa Warszawskiego organizacja urzędów prokuratorskich była podtrzymana w Królestwie Polskim. Następnie była odpowiednia dla ustroju i porządku prawnego państw zaborczych.

[234] Szerzej zob. W. Jasiński, *Transparentność działania prokuratury* [w:] M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, Warszawa 2020, s. 31 i nast.

Po 1918 r. przyjęte rozwiązania dotyczące organizacji prokuratury oraz jej zadań w tworzącym się przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego państwie wynikały z doświadczeń organizacji wymiaru sprawiedliwości trzech państw zaborczych oraz doświadczeń tworzenia i funkcjonowania prokuratury w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Działanie prokuratorów przy sądach, urząd PG, a przede wszystkim zadania stawiane prokuratorom w zakresie dbania o porządek i ład publiczny, odnajdujemy już na początku XIX wieku. Prokuratorzy pełnili funkcję wspierającą (naczelne organy państwa), kontrolną (stosowanie prawa, ustaw) i stabilizującą funkcjonowanie państwa w zakresie porządku społecznego i ładu publicznego. W latach 30. XX wieku dostrzegamy ewolucyjne zwiększanie uprawnień prokuratora, tak w procesie karnym, jak i w kontrolowaniu organów administracji publicznej. Wynikało to z postępującej w latach 30. XX wieku dalszej centralizacji państwa, będącej jednym z następstw umacniania się władzy autorytarnej w Polsce.

W Polsce powojennej po 1945 r., a formalnie od 1950 r., mamy do czynienia z zupełnie inną prokuraturą. Była to prokuratura stalinowska, okresu dyktatury komunistycznej, zorganizowana w celu ochrony narzuconego Polsce ustroju totalitarnego. Prokuratorem mogła być tylko osoba o odpowiednich „kwalifikacjach moralnych", dająca rękojmię odpowiedniego wykonywania powierzonych obowiązków. Przełom roku 1989 nie zmienił zasad funkcjonowania prokuratury. Połączono urzędy PG i MS oraz nie skorzystano z szansy stworzenia prokuratury niezależnej, jako odrębnego od władzy wykonawczej organu ochrony prawnej. Próba ta podjęta w latach 2010-2016, polegająca na rozdzieleniu obu urzędów, nie powiodła się przede wszystkim z przyczyn politycznych. Dzisiejsza prokuratura w ujęciu historycznym jest kontynuatorką tradycji prokuratury PRL utworzonej w 1950 r. (ProkU z 1950 r.). Jak trafnie ujmowano w literaturze, współczesnej polskiej prokuratury zdają się nie dotyczyć aktualne standardy w sferze publicznej oraz modelu władzy, który przybiera charakter wielopoziomowości, wielopodmiotowości i wielopasmowości[235].

[235] M. Mistygacz, *Modernizacja prokuratury jako warunek poprawy jakości przestrzeni*

Wobec powyższego, tytułem podsumowania, można przyjąć, iż po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. i przez całe ostatnie stulecie prokuratura była kształtowana wedle dwóch wzorców. Z jednej strony była to prokuratura związana organizacyjnie z sądownictwem i odpowiedzialna za wypełnianie funkcji oskarżycielskich, a w mniejszym zakresie za wykonywanie funkcji nadzorczych nad organami ścigania. Taka prokuratura istniała w Polsce faktycznie do 1939 r., a formalnie do 1949 r. Z drugiej strony prokuratura była zorganizowana jako odrębny urząd państwowy zależny od władzy wykonawczej, stojący (formalnie) na straży praworządności i odpowiedzialny za ściganie przestępstw przede wszystkim z oskarżenia publicznego. Taka prokuratura istnieje od 1950 r. Mimo iż zaprezentowany podział zawiera w sobie daleko idące uproszczenie i nie uwzględnia rozgraniczenia na okres komunistyczny i III RP, to nie można zaprzeczyć, iż obecnie istniejący ustrój prokuratury ma swoje początki w ProkU z 1950 r., a nie w PrUSP z 1928 r.[236]

Bibliografia

1. G. Auscaler, *O Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, WPP 1950, nr 2.
2. J.W. Bandtkie-Stężyński, *Rozmowy o prawie i sądownictwie karzącém i o urzędach, w dawnej Polsce. Z rękopisów ś.p. Jana Wincentego Bandtkie-Stężyńskiego wydał August Heylman*, Warszawa 1868.
3. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski (red.), *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*, Warszawa 2001.
4. J. Bardach (red.), *Historia Państwa i prawa Polski*, t. 2, Warszawa 1971.
5. J. Bardach, B Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003.

wymiaru sprawiedliwości w Polsce [w:] M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane…*, s. 81-82 wraz z przywołaną tam literaturą.

[236] Rozporządzenie Prezydenta RP z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 12, poz. 93).

6. S. Borowski, *Ściganie przestępstw z urzędu w średniowiecznem prawie polskiem*, Warszawa 1933.
7. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965.
8. L. Chajn, *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1947.
9. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Kraków 2011 (reprint 1984).
10. S. Czerwiński*, Postępowanie karne. Opracowanie do użytku Policji Państwowej,* Warszawa 1928.
11. W. Czerwiński, *Prokuratura, ustawa, regulamin, inne przepisy*, Toruń 1997.
12. W. Daszkiewicz, K. Paluszyńska-Daszkiewicz, *Proces karny i materialne prawo w Polsce w latach 1918-1939*, Toruń 1965.
13. W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1996.
14. W.F. Dąbrowski, *O leninowskiej koncepcji prokuratury*, RPEiS 1963, nr 2.
15. I. Durski (red.), *Prokuratura PRL w latach 1950-1960*, Warszawa 1960.
16. J. Eksner, *Prokurator rzecznikiem praworządności*, Warszawa 1974.
17. L. Garlicki (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 5, Warszawa 1989.
18. T. Grzegorczyk, J. Izydorczyk, R. Olszewski (red.), *Z problematyki funkcji procesu karnego*, Warszawa 2013.
19. W. Grzeszczyk, *Znowelizowana ustawa o prokuraturze*, PiP 1994, nr 2.
20. J. Gurgul, *Prokurator w II Rzeczypospolitej – zagadnienia wybrane*, Prok. i Pr. 1999, nr 11-12.
21. A. Herzog, *Z dziejów prokuratury polskiej*, Prok. i Pr. 2013, nr 11.
22. D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prok. i Pr. 2014, nr 4.

23. R. Kmieciak, A. Staszak, *Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2020.

24. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.

25. S. Kutrzeba, *Dawne polskie prawo sądowe w zarysie*. t. 2. Lwów-Warszawa-Kraków 1921.

26. A. Lityński, *Administracja, polityka i sąd tajny w Polsce Ludowej (1950-1954)*, Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka 2010, nr 10.

27. K. Małkowski, *Przepisy postępowania sądowego w sprawach karnych*, Warszawa 1865.

29. J. Makarewicz, *Instygator w dawnem prawie polskiem*, Lwów 1922.

30. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.

31. W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.

32. M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury. w Polsce, tradycja i współczesność,* Warszawa 2013.

33. M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, Warszawa 2020.

34. J. Muszyński, *Zasady ustrojowe sądownictwa wojskowego i prokuratury wojskowej w Polsce Ludowej*, Warszawa 1964.

35. K. Opałek (red.), *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 1, Warszawa 1954.

36. S. Patyra, *Ewolucja ustroju prokuratury w latach 1989-1997*, Annales UMCS 1998, nr 45.

37. J. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Rozprawy Polskiej Akademii Umiejętności, Wydział Historyczno-Filozoficzny 1923, nr 64.

38. J. Rafacz, *Trybunał skarbowy koronny*, Lwów, 1924.

39. S. Rozmaryn, *O uchwałach Rady Państwa ustalających wykładnię i stosowanie prawa*, NP 1950, nr 11.

40. M. Rybicki, *Jaka ustawa o prokuraturze?,* Prawo i Życie 1985, nr 26.

41. M. Rybicki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, PiP 1984, nr 7.

42. F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939*, t. 2, Warszawa 1968.

43. L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950.

44. J. Smoleński, *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1971.

45. W. Sobociński, *Prokuratura Sądu Kasacyjnego w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1993.

46. K. Sójka-Zielińska, *Historia Prawa*, Warszawa 1986.

47. J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, PiP 1968, nr 6.

48. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.

49. H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany Konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 r.*, PiP 1991, nr 1.

50. S. Śliwiński, *Glosa do wyroku SN z 12 kwietnia 1934 roku* – II.K. 343/34, OSP 1934, nr 13, poz. 446.

51. P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.

52. J. Tylman, *Rozwój* sy*stemu postępowania przygotowawczego w latach 1944-1956*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne 1957, seria 1, nr 6.

53. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

54. S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, odbitka z Wileńskiego Przeglądu Prawniczego 1935.

55. W. Wolter, *Prawo karne*, Warszawa 1947.

56. W. Zarzycki, *Instygator królewski (koronny) w dawnej Rzeczypospolitej*, Problemy Praworządności 1969, nr 2.

57. W. Zarzycki, *Oskarżyciel w średniowiecznym prawie polskim*, Problemy Praworządności 1969, nr 1.

58. W. Zarzycki, *Oskarżyciel publiczny w okresie reform w II połowie XVIII wieku*, Problemy Praworządności 1970, nr 2.

59. W. Zarzycki, *Profos – oskarżyciel w dawnym procesie wojskowym*, Problemy Praworządności 1971, nr 5.

60. W. Zarzycki, *Prokuratura Księstwa Warszawskiego*, Problemy Praworządności 1969, nr 10-11.

61. W. Zarzycki, *Pisarze dawnego polskiego prawa sądowego o instygatorach*, Problemy Praworządności 1970, nr 3.

62. W. Zarzycki, *Prokuratura w Królestwie Polskim (1815-1830)*, Problemy Praworządności 1970, nr 1.

63. W. Zarzycki, *Temida sejmowa. Z dziejów sądu sejmowego w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 2000.

64. S. Zawadzki, *Prawo cywilne obwiązujące w Królestwie Polskim, wydał Stanisław Zawadzki, rejent Kancellaryi Ziemiańskich Guberni Warszawskiej w Warszawie*, t. 3, Warszawa 1863.

65. A. Zb. (podpisane inicjałami), *Z życia prokuratury, Z prac Kolegium Prokuratury Generalnej*, Problemy Praworządności 1970, nr 1.

66. A. Zb. (podpisane inicjałami), *Z życia prokuratury, Z prac Kolegium Prokuratury Generalnej*, Problemy Praworządności 1970, nr 3.

67. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

68. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany ustrojowe prokuratury RP*, Rzeszów 2005.

A Historical Perspective on the Evolution of the Polish Prosecution Service

Abstract: The paper focuses on the evolution of the Polish Prosecution Service over the centuries. It provides a general overview of the

process of establishing the office of public prosecutor and the prosecutor service as we know it today. It presents a historical perspective of the individual institutions, that, with the goal of safeguarding the vital interests of the state, evolved first into a legal representative, then into a representative of the fiscal interests of the monarch and the state, and then, through the office of royal instigator, into the prosecution service. The work provides a chronological presentation of the systemic conditions of these institutions, framed within the context of the most important historical events, shaping and determining Polish statehood. It discusses the process of developing and implementing legislation in Poland, that established the prosecution service in the modern sense. It notes the beginnings of the term "Prosecutor Service". The article also highlights the determinants of specific position of the prosecutor service within the system of state bodies, including the axiological justification for granting it specific increasingly extensive powers over time, and thus its growing importance and functions within the state, consequently shaping its role as a guardian of the rule of law, not only in the broadly understood sphere of criminal law. The work also identifies the deontological rules, that shaped the principles of performing the prosecutor's profession in various historical periods, as well as the praxeological conditions of this most challenging legal profession. These circumstances, taken together, determined the structure of the prosecutor service, its tasks, and the scope of its *de facto* independence.

Key words: prosecutor, prosecutor service, instigator, court, supervision

GLOSY

Kornelia Grabowska-Biernat[1]

Glosa do wyroku ETPCz z 11.05.2023 r. w sprawie *Lalik przeciwko Polsce,* skarga nr 47834/19

Streszczenie: Organy prowadzące postępowanie przygotowawcze mają obowiązek realizacji prawa do obrony podejrzanego, wynikającego zarówno z przepisów prawa krajowego, jak i z dyrektywy zawartej w art. 6 ust. 3c EKPCz. Uznanie praktyki tzw. „rozpytania" za niedopuszczalną oraz zapewnienie podejrzanemu realnej możliwości przygotowania linii obrony stanowią kluczowe gwarancje rzetelnego procesu, a ich naruszenie prowadzi do podważenia legalności i wiarygodności postępowania karnego. Brak umożliwienia podejrzanemu kontaktu z obrońcą oraz oparcie oskarżenia na informacjach uzyskanych w trakcie „nieformalnego przesłuchania" prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 3c EKPCz. Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że prawo do obrony nie może być lekceważone i pomijane nawet w przypadku początkowego przyznania się podejrzanego do popełnienia zarzucanego mu czynu zabronionego.

Przytoczona teza jest bardzo istotna z uwagi na praktykę dotyczącą przeprowadzania czynności dowodowych w sprawach karnych bez udziału obrońcy podejrzanego i zasługuje na pełną aprobatę.

[1] Adwokatka wpisana na listę adwokatów Okręgowej Rady Adwokackiej w Olsztynie, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego i Prawa Karnego Wykonawczego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ORCID: 0000-0001-6890-3183.

Glosowane orzeczenie podkreśla, iż nie jest rolą ETPCz rozstrzyganie, czy w świetle prawa krajowego uzyskanie dowodów w drodze rozpytania jest dopuszczalne, czy też nie. Opracowanie podkreśla, iż rolą ETPCz jest dbanie o realizację zasady sprawiedliwego procesu. Natomiast w sytuacji, gdy złożenie wyjaśnień przez podejrzanego podczas czynności rozpytania stanowi kluczowy dowód, to nie można mówić o zachowaniu prawa do obrony i przeprowadzeniu rzetelnego postępowania.

Słowa kluczowe: postępowanie karne, prawo do rzetelnego procesu, naruszenie EKPCz, ocena dowodów, uzasadnienie wyroku

Stan faktyczny

Przechodząc do omówienia stanu faktycznego glosowanego orzeczenia, należy wskazać, że skarżący Przemysław Lalik, urodzony w 1995 r. w Zamościu, obecnie odbywa karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym w Zamościu.

W styczniu 2016 r. skarżący, będąc pod wpływem alkoholu, podpalił kurtkę swojego przyjaciela, z którym razem spożywali tego dnia alkohol. W konsekwencji tego zdarzenia towarzysz Przemysława Lalika doznał poważnych oparzeń 60% ciała, w tym górnych dróg oddechowych, na skutek czego zmarł.

W ciągu kilku godzin od tego zdarzenia skarżący został aresztowany i przewieziony do komisariatu Policji. Przeprowadzono tam badanie jego stanu trzeźwości, które wykazało około 0,65 mg/l alkoholu (1,3‰) w jego organizmie.

Rząd Polski w przedłożonym stanowisku w sprawie wskazał, że niezwłocznie przygotowano i przedłożono Przemysławowi Lalikowi protokół zatrzymania, a wraz z nim przekazano mu pouczenie zatrzymanego o uprawnieniach w postępowaniu karnym, w tym o prawie do odmowy złożenia zeznań oraz możliwości skorzystania z pomocy adwokata[2]. Jednakże w toku postępowania sądowego nie przedstawiono na tę okoliczność żadnych dowodów.

[2] § 10 orzeczenia ETPCz w sprawie *Lalik przeciwko Polsce*.

Następnego ranka skarżący został rozpytany na okoliczności sprawy. Czynność przeprowadzało trzech policjantów. Trwała ona niemalże trzy godziny. Przemysław Lalik nie miał możliwości uprzedniego skonsultowania się z adwokatem, a czynność odbyła się bez udziału obrońcy. Nie sporządzono żadnego oficjalnego protokołu z przesłuchania, ale jeden z policjantów sporządził z tej rozmowy notatkę urzędową. Zawierała ona informacje, że skarżący stwierdził, że nie poinformowano go o jego prawie do odmowy składania wyjaśnień ani o prawie do obecności prawnika podczas przesłuchania. Jak wynika z treści przedmiotowej notatki, skarżący oświadczył, że był w konflikcie z pokrzywdzonym, który był mu winien pieniądze. Przemysław Lalik potwierdził, że podpalił pokrzywdzonego, jednakże nie potrafił wyjaśnić, dlaczego to zrobił. W notatce było zawarte stwierdzenie, że skarżący chciał sprawdzić, czy jest zdolny do popełnienia takiego czynu[3].

Dzień po zatrzymaniu Przemysławowi Lalikowi postawiono zarzut zabójstwa ze szczególnym okrucieństwem. Ustanowiony w sprawie obrońca nie miał możliwości wzięcia udziału od początku w czynności przesłuchania przez prokuratora, podczas którego skarżący przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu zabronionego. Po rozmowie z adwokatem skarżący odwołał złożone uprzednio wyjaśnienia i oświadczył, że nie miał zamiaru zabić swojego przyjaciela[4].

W trakcie rozprawy przed sądem I instancji skarżący przyznał się do podpalenia kurtki swojego przyjaciela, ale wyjaśnił, że nigdy nie miał zamiaru go zabić i że zrobił mu podobny żart w sierpniu poprzedniego roku, podpalając część jego ubrania bez wyrządzania mu krzywdy. Dodatkowo wskazał, że pozostawał w dobrych relacjach z pokrzywdzonym.

Mimo złożonych wyjaśnień Przemysław Lalik został uznany za winnego popełnienia zarzucanego mu aktem oskarżenia czynu zabronionego i 19.09.2016 r. skazany przez SO w Zamościu na karę dwudziestu pięciu lat pozbawienia wolności. W uzasadnieniu swego wy-

[3] Ibidem, § 11.
[4] Ibidem, § 14-17.

roku sąd powołał się na dołączoną do akt sprawy notatkę służbową z rozpytania skarżącego. Sąd wskazał, że uznał wyjaśnienia złożone podczas rozpytania skarżącego jako szczególnie wiarygodne, ponieważ skarżący nie miał wówczas szansy przemyśleć swojej linii obrony, opowiadał o zdarzeniu spontanicznie, a zatem musiał być uczciwy. Sąd stwierdził również, że skarżący zabił pokrzywdzonego, ponieważ ten był mu winny pieniądze. Sąd uznał finansowy motyw popełnienia czynu zabronionego za okoliczność obciążającą. W konsekwencji sąd uznał, że skarżący był wrogo nastawiony względem pokrzywdzonego i celowo zabił go w taki sposób, aby zadać mu maksymalny poziom cierpienia. Takie ustalenia stanu faktycznego wynikały, zdaniem sądu, z notatki służbowej z rozpytania skarżącego[5].

Apelację od wskazanego wyroku złożył obrońca skarżącego, w której podnosił w szczególności, że SO naruszył art. 174 k.p.k., dokonując ustaleń faktycznych opartych na zeznaniach funkcjonariuszy Policji, którzy rozpytali skarżącego tuż po zdarzeniu, a z tej czynności nie sporządzili protokołu, a jedynie notatkę służbową. Podnosił również, że sąd naruszył art. 7 k.p.k. i odmówił przyznania wyjaśnieniom skarżącego waloru wiarygodności, ponieważ były one sprzeczne z zeznaniami funkcjonariuszy Policji. Obrońca wskazał także, iż w niniejszej sytuacji skarżący powinien zostać skazany za spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z następstwem śmiertelnym (art. 156 § 3 k.k.), który w chwili popełnienia czynu podlegał karze do dwunastu lat pozbawienia wolności. Wskazał ponadto, iż skarżącemu nie można przypisać zamiaru spowodowania śmierci pokrzywdzonego, a dowody zgromadzone w sprawie mogły jedynie wskazywać, że co najwyżej powinien był on zdać sobie sprawę, że może spowodować poważne obrażenia ciała[6].

W dniu 16.08.2017 r. SA w Lublinie utrzymał w mocy wyrok sądu I instancji. Powołując się na orzecznictwo SN, orzekł, że nie ma zakazu przesłuchiwania funkcjonariusza Policji w sprawie tego, co oskarżony powiedział w trakcie rozpytania.

---

[5] Ibidem, § 20.
[6] Ibidem, § 21.

W dniu 23.05.2019 r. SN[7] oddalił kasację wniesioną przez obrońcę skarżącego jako oczywiście bezzasadną. W sprawie nie podano uzasadnienia.

W konsekwencji zapadnięcia wskazanego wyżej wyroku Przemysław Lalik złożył skargę do ETPCz, stawiając m.in. zarzut naruszenia przez Polskę art. 6 § 3 EKPCz.

Dylemat prawny

Na kanwie omawianej sprawy można dostrzec dylemat prawny w postaci kolizji pomiędzy gromadzeniem przez organy ścigania materiału dowodowego a zagwarantowaniem jednostce jej fundamentalnego prawa do obrony już na najwcześniejszym etapie postępowania karnego. Problemem w tym aspekcie jest sprzeczność praktyki organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, które stosują rozpytanie jako wstępne pozyskanie informacji w sprawie, z zagwarantowaniem jednostce standardu ochrony wynikającego z art. 6 EKPCz.

W związku z powyższym dylemat prawny wynikający ze sprawy *Lalik przeciwko Polsce* można sprowadzić do udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy informacje uzyskane podczas czynności niemającej charakteru formalnego przesłuchania – przeprowadzonej bez zapewnienia podejrzanemu kontaktu z obrońcą i bez pełnego pouczenia o jego prawach – mogą stanowić podstawę ustaleń faktycznych i wyroku sądowego, nie naruszając prawa do rzetelnego procesu. Niniejsza sprawa wskazuje na dysonans między rolą rozpytania stanowiącego czynność pozaprocesową a faktycznym wykorzystaniem informacji pozyskanych z tej czynności jako fundamentalnego dowodu w postępowaniu sądowym, stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia sądu.

Stanowisko ETPCz

ETPCz po rozpoznaniu skargi dostrzegł, że w niniejszej sytuacji doszło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Podkreślił rolę i znaczenie postępowania przygotowawczego i wskazał, że dowo-

[7] Post. SN z 1.09.2003 r., V KK 12/03, LEX nr 80708; wyr. SN z 4.05.2016, III KK 334/15, LEX nr 2016030.

dy uzyskane na tym etapie określają ramy, w których zarzucany czyn zabroniony będzie rozpatrywany na rozprawie. Ponadto wskazał, że dokonywanie oceny w zakresie winy skarżącego nie leży w jego kompetencji, natomiast jego rolą jest dokonanie oceny, czy postępowanie jako całość było zgodne z EKPCz.

ETPCz stwierdził, że sądy krajowe rozpatrujące niniejszą sprawę na dwóch poziomach jurysdykcji nie ustosunkowały się do konkretnych zarzutów skarżącego dotyczących braku pouczenia go na etapie postępowania przygotowawczego o przysługujących mu prawach i obowiązkach, w szczególności przed dokonaniem czynności rozpytania na okoliczności popełnienia czynu zabronionego. Ponadto skarżący nie miał możliwości skontaktowania się ze swoim obrońcą do czasu rozpoczęcia przesłuchania przez prokuratora.

ETPCz wskazał, iż sądy krajowe dopuściły i oceniły dowody uzyskane z naruszeniem podstawowych gwarancji rzetelnego procesu. Treść wyjaśnień, które Przemysław Lalik złożył podczas czynności rozpytania, posłużyła jako kluczowy dowód w sprawie, na podstawie którego sąd dokonał ustalenia stanu faktycznego, a w konsekwencji doprowadził do skazania.

Pomimo, iż k.p.k. nie zabrania korzystania ze spontanicznych oświadczeń składanych podczas zatrzymania, ETPCz wskazał, iż wyjaśnieniom zawartym w notatce służbowej nie można nadać waloru spontaniczności, ponieważ zostały złożone w obecności trzech funkcjonariuszy Policji podczas trzygodzinnego nieformalnego przesłuchania. Uznał, że wykorzystanie tych wyjaśnień znacząco wpłynęło na przebieg śledztwa, co postawiło skarżącego w niekorzystnym świetle już na samym początku postępowania[8].

W związku z tym ETPCz przyjął, że skarżący, któremu od momentu zatrzymania przysługiwała ochrona na podstawie art. 6 ust. 3 c EKPCz, nie został dostatecznie poinformowany o swoich prawach. Wskazać należy, iż skarżący domagał się 200.000 euro z tytułu wystąpienia w stosunku do niego szkody majątkowej i niemajątkowej. W okolicznościach niniejszej sprawy ETPCz uznał, że samo stwierdzenie na-

[8] Ibidem, § 69-72.

ruszenia stanowi wystarczające zadośćuczynienie i w związku z tym odrzucił roszczenie skarżącego.

Ocena orzeczenia

W świetle całości orzecznictwa strasburskiego należy zauważyć, że ETPCz od lat podkreśla, że wszelkie wypowiedzi podejrzanego, a nawet osoby podejrzewanej, pozyskane bez udziału obrońcy, muszą być traktowane z największą ostrożnością, a często są wręcz niedopuszczalne.

Fundamentalne w tej kwestii tezy ETPCz przedstawił w wyroku w sprawie Salduz przeciwko Turcji, w której stwierdził, że prawo do obrony jest naruszone, jeżeli podejrzany zostaje przesłuchany bez dostępu do prawnika, a następnie jego wypowiedzi stanowią podstawę skazania. Na kanwie tego orzeczenia powstała tzw. „zasada Salduza", zgodnie z którą kontakt z obrońcą powinien być zapewniony już na etapie pierwszego przesłuchania[9]. Zdaniem ETPCz, gwarancje wynikające z art. 6 EKPCz, w szczególności prawo do obrony wyrażone w jej art. 6 ust. 3 lit. c EKPCz, mają zastosowanie do postępowania przygotowawczego w takim zakresie, w jakim zaniechanie prowadzenia tego początkowego etapu postępowania zgodnie z wymogami art. 6 EKPCz może wywołać poważne naruszenie rzetelności późniejszego postępowania sądowego[10].

ETPCz w swym orzecznictwie odniósł się także do kwestii pouczeń, które powinny być przedstawione podejrzanemu i w konsekwencji wskazał, że naruszeniem art. 6 EKPCz jest nie tylko brak udziału obrońcy, lecz także brak skutecznego, zrozumiałego pouczenia o prawie do milczenia i do prawnika[11].

Prezentowana linia orzecznicza była kontynuowana i uzupełniana w późniejszych orzeczeniach ETPCz. W sprawie Ibrahim i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ETPCz doprecyzował, że ewen-

[9] Orzeczenie ETPCz z 27.11.2008 r., skarga nr 36391/02.

[10] Orzeczenie ETPCz z 24.11.1993 r., w sprawie *Imbrioscia przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 13972/88.

[11] Orzeczenie ETPCz z 11.12.2008 r., w sprawie *Panovits przeciwko Cyprowi,* skarga nr 4268/04.

tualne ograniczenia dostępu do obrońcy mogą być dopuszczalne tylko w wyjątkowych, ściśle uzasadnionych sytuacjach, a i wtedy nie mogą prowadzić do naruszenia rzetelności całego postępowania[12].

Odnosząc się natomiast do czynności rozpytania, ETPCz w sprawie Brusco przeciwko Francji uznał, że nawet czynności wstępne, które nie są formalnym przesłuchaniem, mogą prowadzić do naruszenia art. 6 EKPCz, jeżeli mają charakter dowodowy i służą pozyskiwaniu informacji wykorzystywanych w procesie[13].

W oparciu o ugruntowaną linię orzeczniczą ETPCz wydał omawiane orzeczenie w sprawie Lalik przeciwko Polsce*,* na gruncie której można stwierdzić, że państwo nie może wykorzystywać wypowiedzi pozyskanych w warunkach naruszających prawo do obrony jako podstawy do skazania.

W polskiej praktyce organów ścigania rozpytanie stanowi wstępną czynność nieprocesową, która nie wymaga pouczenia o prawach osoby rozpytywanej ani nie wymaga udziału obrońcy. Jej celem jest orientacyjne ustalenie okoliczności sprawy. Jak zauważa Michał Błoński, „czynność rozpytania następuje przede wszystkim na miejscu zdarzenia lub nieco później. Z reguły jednak ma ona miejsce przed wszczęciem postępowania w sprawie, może poprzedzać podjęcie czynności niecierpiących zwłoki (art. 308 § 1 k.p.k.), choć możliwa jest także w trakcie tych ostatnich”[14]. Co ważne, w każdym przypadku informacje uzyskiwane przez organy w ramach czynności nieprocesowych mają charakter działań operacyjnych[15]

Na gruncie wykładni krajowej można dostrzec pewien dysonans w kwestii dopuszczalności przeprowadzenia i wykorzystania w postępowaniu sądowym dowodu pochodzącego z czynności nieprocesowej, jaką jest rozpytanie. Przykładowo z postanowienia SN z 22.02.2007 r., V KK 183/06, wynika, iż „niedopuszczalne jest przeprowadzenie tego

---

[12] Orzeczenie ETPCz z 13.09.2016 r., skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08 i 40351/09.

[13] Orzeczenie ETPCz z 14.10.2010 r., skarga nr 1466/07.

[14] M. Błoński, *Znaczenie zeznań funkcjonariusza policji opartych na czynności tzw. rozpytania*, Prok. i Pr. 2017, nr 9, s. 177-184.

[15] M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Kraków 2004, s. 64.

rodzaju dowodu (a w razie jego przeprowadzenia, niedopuszczalne jest procesowe wykorzystanie uzyskanych w ten sposób informacji), gdy procesowe relacje rozpytującego pozwoliłyby poczynić ustalenia faktyczne, sprzeczne z wyjaśnieniami albo z zeznaniami odpowiednio oskarżonego albo świadka, którzy uprzednio nieformalnie się wypowiadali, albo zastępowałyby te ich procesowe depozycje”[16]. SN zwrócił także uwagę na samą formę czynności rozpytania. W tym zakresie wskazał, że „rozpytanie osób nie wymaga sporządzenia protokołu, gdyż nie jest przesłuchaniem, lecz może być utrwalone za pomocą notatki urzędowej (art. 143 § 2 k.p.k.). Celem rozpytania, dokonywanego przed przesłuchaniem danej osoby, jest ustalenie, czy i w jakim stopniu dana osoba może dostarczyć informacji istotnych dla postępowania, co może być wykorzystane już w trakcie procesowego przesłuchania danej osoby”[17].

Jednakże należy zauważyć, iż w polskim systemie prawnym nie wyodrębniono normatywnego zakazu przeprowadzania czynności rozpytania. W konsekwencji, w świetle przeciwnej interpretacji, można niejednokrotnie spotkać się z sytuacją, gdy jako dopuszczalne uznano przeprowadzenie takiego dowodu. Co więcej, jako możliwe i zgodne z prawem zostało uznane oparcie na takim dowodzie ustaleń dotyczących stanu faktycznego sprawy[18].

Biorąc pod uwagę wątpliwości interpretacyjne omawianego zagadnienia na gruncie prawa krajowego, skarżący Przemysław Lalik zwrócił się do ETPCz o dokonanie analizy, czy jego prawo do rzetelnego procesu sądowego zostało naruszone. W glosowanym orzeczeniu

[16] Post. SN z 22.02.2007 r., V KK 183/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 487; zob. też wyr. SN: z 21.03.2013 r., III KK 268/12, KZS 2013, nr 6, poz. 30; wyr. SN z 6.10.2009 r., II KK 83/09, LEX nr 532383; wyr. SN z 24.10.2001 r., III KKN 545/99, LEX nr 51943; wyr. SN z 28.06.2001 r., II KKN 412/98, LEX nr 51377; wyr. SA w Krakowie z 9.06.2011 r., II AKa 85/11, KZS 2011, nr 7-8, poz. 47; wyr. SA w Lublinie z 17.06.2014 r., II AKa 119/14, LEX nr 1500822.

[17] Wyr. SN z 18.02.2003 r., WA 3/03, OSNwSK 2003/1/356.

[18] Zob. wyr. SN z 10.03.1971 r., IV KR 16/71, OSNKW 1971/9/131; wyr. SA w Szczecinie z 4.07.2013 r., II AKa 114/13, LEX nr 1350423; wyr. SA we Wrocławiu z 29.12.2009 r., II AKa 405/09, LEX nr 568537. Zob. też D. Strzelecki, *Dopuszczalność przeprowadzenia i wykorzystania w postępowaniu karnym dowodu na okoliczność informacji uzyskanych od osoby rozpytanej albo wypytanej*, Prok. i Pr. 2018, nr 7-8, s. 87-90.

ETPCz podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko dotyczące tego, że mimo tego, iż art. 6 EKPCz gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, to nie ustanawia żadnych zasad dotyczących dopuszczalności dowodów, która jest przede wszystkim kwestią podlegającą regulacji prawa krajowego[19]. Jednocześnie wyjaśnił, iż „nie jest jego rolą ustalanie co do zasady czy poszczególne rodzaje dowodów – na przykład dowody uzyskane niezgodnie z prawem w świetle prawa krajowego – mogą być dopuszczalne, czy też rzeczywiście skarżący był winny lub nie[20]. W konsekwencji rola ETPCz, słusznie zdaniem Autorki, z uwagi na znaczące różnice w normach prawnych poszczególnych krajów, sprowadza się do zbadania, czy sposób pozyskania dowodów był rzetelny i legalny[21].

Omawiana na kanwie niniejszej sprawy zasada prawa do rzetelnego procesu w aspekcie pozyskiwania dowodów już na wstępnym etapie postępowania przygotowawczego ma, zdaniem Autorki, kluczowe znaczenie z uwagi na dalszy przebieg postępowania, a w konsekwencji możliwość przypisania winy i wydania wyroku skazującego. W konsekwencji ograniczenie prawa do obrony na tym etapie postępowania może spowodować, że oskarżony znajdzie się w szczególnie niekorzystnej sytuacji procesowej. Jak zasadnie wskazał ETPCz w swym dotychczasowym orzecznictwie, „kontradyktoryjność postępowania, łącznie z jego elementami dotyczącymi procedury, z zachowaniem równości broni między stronami ma fundamentalne znaczenie dla prawa do rzetelnego procesu sądowego”[22].

Jak słusznie zauważa Marek Antoni Nowicki, „prawo każdej osoby «oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą» do skutecznej obrony przez adwokata, zagwarantowane w art. 6 ust. 3 lit. c EKPCz,

---

[19] Zob. orzeczenie ETPCz z 11.07.2006 r., w sprawie *Jalloh przeciwko Niemcom*, nr skargi 54810/00, § 94; orzeczenie ETPCz z 23.02.2017 r., w sprawie *De Tommaso przeciwko Włochom*, nr skargi 43395/09, § 170.

[20] Orzeczenie ETPCz z 9.03.2023 r., w sprawie *Cupiał przeciwko Polsce,* skarga nr 67414/11, § 55.

[21] Zob. orzeczenie *Jalloh*, § 95, oraz orzeczenie ETPCz z 10.03.2009 r., w sprawie *Bykov przeciwko Rosji*, nr skargi 4378/02, § 89.

[22] Zob. orzeczenie ETPCz z 16.02.2000 r., w sprawie *Rowe i Davis przeciwko Wielka Brytania*, nr skargi 28901/95, § 60.

jest jedną z fundamentalnych cech rzetelnego procesu sądowego. Szybki dostęp do adwokata stanowi ważny równoważnik dla bezbronności podejrzanych pozostających w areszcie policyjnym, zapewnia fundamentalne zabezpieczenie przed przymusem i złym traktowaniem ich przez Policję oraz przyczynia się do zapobiegania pomyłkom sądowym i spełnienia celów art. 6 EKPCz, w szczególności równości broni między organami śledczymi lub prokuratorskimi a oskarżonym”[23].

Przenosząc powyższe aspekty teoretyczne dotyczące wykładni art. 6 ust. 3 c EKPCz na grunt glosowanej sprawy, należy zauważyć, że omawiana norma gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, jednak nie zawiera żadnych zasad dotyczących dopuszczalności dowodów, która przede wszystkim podlega regulacji na mocy prawa krajowego. W związku z tym ETPCz zauważył, że na gruncie glosowanej sprawy regulację prawną wynikającą z art. 174 k.p.k. należy uznać za nieskuteczną.

W polskim procesie karnym „zasadą jest, że dokumentowanie wyjaśnień oskarżonego bądź zeznań świadków dla celów dowodowych może nastąpić tylko w formie protokolarnej, a więc pisma i zapiski sporządzone przez oskarżonego lub świadka w postępowaniu karnym i dla jego celów nie mogą stanowić dowodu. Notatki urzędowe pracowników śledczych mogą zawierać jedynie informacje o źródłach dowodowych i okolicznościach, które mają być przy ich pomocy udowodnione, a nie mogą zastępować dowodów”[24]. Co więcej, jak słusznie zauważa Daniel Strzelecki, „procesowemu wykorzystaniu nie mogą podlegać zeznania funkcjonariusza organu procesowego, który brał udział w przesłuchaniu na okoliczność przebiegu tej czynności procesowej (ewentualnie innej osoby, która ma wiedzę o jej przebiegu). Jedyną bowiem dopuszczalną formą stwierdzenia przebiegu przesłuchania jest protokół, a zatem tylko wypowiedzi w tym dokumencie odnotowane mogą stanowić podstawę ustaleń faktycznych. To zaś oznacza, że jeżeli nie zostanie w tym dokumencie odnotowana jakaś okoliczność, to nie można jej wykazywać innymi źródłami dowodowymi”[25].

---

[23] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, LEX/el.

[24] Wyr. SA w Krakowie z 16.01.20 2002 r., II AKa 143/01, LEX nr 56702.

[25] D. Strzelecki, *Dopuszczalność przeprowadzenia…,* s.111.

Odnosząc powyższe do kwestii przesłuchania funkcjonariusza Policji, należy zauważyć, że nie jest dopuszczalne przesłuchanie autora notatki urzędowej w charakterze świadka na okoliczności wynikające z tej notatki, tj. na okoliczności *stricte* zastrzeżone do postępowania dowodowego, z których miałyby wynikać przekazywane poza protokołem przez rozpytywanego okoliczności dotyczące stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy.

W niniejszej sprawie, mimo że notatka urzędowa nie powinna być używana w celu zastąpienia wyjaśnień oskarżonego, zakaz ten udało się obejść, gdyż notatka została dołączona do akt sprawy, a funkcjonariusz, który ją sporządził, został przesłuchany jako świadek, zaś treść przedmiotowej notatki została mu okazana. Działanie takie jest niedopuszczalne, gdyż notatka urzędowa i zeznanie sporządzającego ją funkcjonariusza Policji nie mogą stanowić głównego dowodu, w oparciu o który sąd stwierdza winę oskarżonego. W konsekwencji, zdaniem Autorki, art. 174 k.p.k. uznać należy za swoistą barierę zapewniającą ochronę zasady bezpośredniości. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje Z. Kwiatkowski, który eksponuje dwojaką funkcję tego przepisu: podkreślenia znaczenia rygorów proceduralnych przewidzianych dla przesłuchania oraz eliminacji określonego sposobu wykorzystywania pism i zapisków (zastępowania nimi dowodu z wyjaśnień oskarżonego lub zeznań świadka)[26].

Badając rzetelność postępowania karnego, ETPCz jest zobowiązany zbadać, czy sądy krajowe we właściwy sposób wypełniają swoje obowiązki wynikające z art. 6 § 1 EKPCz. Na szczególną uwagę, zdaniem Autorki, zasługuje kwestia dotycząca tego, że prawo do rzetelnego procesu sądowego gwarantuje przeprowadzanie postępowania w oparciu o zasadę wykluczenia dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa podejrzanego do obrony. Prawo to obejmuje zarówno możliwość skorzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy już na początkowym etapie postępowania przygotowawczego, jak i daje gwarancję pozyskiwania środków dowodowych w sposób legalny. W dalszej perspektywie prawo to chroni strony przed arbitralnym wydawaniem decyzji.

[26] Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 205.

Konkludując, należy podkreślić, że ETPCz stoi na stanowisku, że rzetelność procesu zaczyna się w momencie pierwszego kontaktu podejrzanego z organami ścigania, a nie dopiero w chwili formalnego przedstawienia zarzutów czy przesłuchania przez prokuratora. Natomiast w praktyce na gruncie prawa polskiego pozaprocesowa czynność, jaką jest rozpoznanie, zamiast wypełniać jedynie funkcję informacyjną, często wykorzystywana jest dzięki przesłuchaniu funkcjonariuszy, którzy ją przeprowadzili, i na tej podstawie *de facto* ustalany jest stan faktyczny.

Dokonując analizy omawianego zagadnienia, można wysnuć trzy główne tezy. Mianowicie po pierwsze, w polskim porządku prawnym należałoby uregulować kwestę rozpytania, tak by nie stanowiło ono czynności pozaprocesowej. Po drugie, należy zapewnić osobie zatrzymanej (jeszcze przed postawieniem jej zarzutów) stosowne pouczenia i zapewnić jej możliwość skorzystania z pomocy obrońcy już na wstępnym etapie postępowania. Po trzecie, należałoby wyeliminować możliwość wykorzystywania nieprotokolarnych wypowiedzi jako dowodów. Tylko w ten sposób można pogodzić interes wymiaru sprawiedliwości z prawami jednostki oraz dostosować polską praktykę do europejskich standardów rzetelnego procesu.

Bibliografia

1. M. Błoński, *Znaczenie zeznań funkcjonariusza policji opartych na czynności tzw. rozpytania*, Prok. i Pr. 2017, nr 9.
2. M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Kraków 2004.
3. Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005.
4. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
5. D. Strzelecki, *Dopuszczalność przeprowadzenia i wykorzystania w postępowaniu karnym dowodu na okoliczność informacji uzyskanych od osoby rozpytanej albo wypytanej*, Prok. i Pr. 2018, nr 7-8.

Commentary on the Judgment of the European Court of Human Rights of 11 May 2023 in the Case of *Lalik v. Poland*, no. 47834/19

Abstract: The commented judgment indicates, that the right to a fair trial cannot be seen as effective, unless the requests and observations of the parties are truly "heard", and also pointed out, that it is not within its jurisdiction to rule on the guilt or innocence of a person, but it is within the jurisdiction of Human Rights Court to assess whether the proceedings as a whole were in compliance with the Human Rights Convention. The purpose of this study is to demonstrate, that the right to a fair trial can only be seen as effective, if the parties' requests and comments are heard.

The Article 6 of the Human Rights Convention guarantees the right to a fair hearing. However, it does not lay down any rules on the admissibility of evidence, which is primarily a matter for regulation under national law. Furthermore, the right to a fair trial cannot be seen as effective, unless the requests and observations of the parties are properly examined by a court. The lack of the possibility to contact with a defense attorney and basing a verdict on information obtained during informal questioning leads to a violation of art. 6 sec. 3c of the Human Rights Convention.

The aim of the study is to show, that the right to defense cannot be omitted and ignored. The study emphasizes, that the role of the court is to ensure compliance with the principles of fair trial. In a situation, where the suspect's statement during informal questioning is key evidence, it cannot be said that the rights to defense and fair proceedings are maintained.

Keywords: criminal proceedings, the right to a fair trial, violation of the Human Rights Convention, assessment of evidence, reasons for judgement

Redakcja przyjmuje wyłącznie prace dotychczas niepublikowane (także na prywatnych stronach internetowych).

Redakcja prosi o nadsyłanie tekstów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, zgodnie z następującymi ustawieniami: strona niestandardowa, marginesy: górny 5 cm, boczne (lewy i prawy) 4,2 cm i dolny 5,5 cm, czcionka Arial w rozmiarze 11 (tytuł 15, przypisy dolne 9) oraz odstęp między wierszami 1,2; odstęp między akapitami 0 pkt.; odstęp między śródtytułami 8 pkt, wcięcie akapitu 1,25. Tytuły i śródtytuły pogrubione. Wyrażenia obcojęzyczne w tekście polskim – kursywą (za wyjątkiem streszczenia i słów kluczowych w języku angielskim).

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkuzdaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz słowa kluczowe, a na ostatniej stronie – w punktach alfabetyczny wykaz wykorzystanej literatury (bez aktów prawnych, orzeczeń, publikacji internetowych) oraz tytuł pracy, streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim. Prosimy nie używać twardych spacji.

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, nr Pesel (tylko do wiadomości wydawcy, celem wystawienia umowy), informację o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów albo stopni naukowych oraz afiliację, a także ORCID.

Od studentów i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu (glosy) opiekuna naukowego lub zawodowego.

Przypisy i bibliografię prosimy przytaczać w następujący sposób:

1) przypisy dolne:

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

Wyr. SN z 17.12.2008 r., II KK 140/08, LEX nr 486186.

A. Bałandynowicz, *Człowiek cząstką wszechświata*, Warszawa 2019, s. 155.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2, s. 37-48.

J. Zajadło, *Filozofia prawa a teoria prawa* [w:] J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020, s. 30.

Ł. Chruściel, B. Wszeborowski; *SN dał ZUS do ręki bat na przedsiębiorców (Opinia)*, Dziennik Gazeta Prawna 11.01.2024 r., https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/9400001,-sn-dal-zus-do-reki-bat-na-przedsiebiorcow-opinia.html (dostęp: 20.08.2024 r.).

Ostatnio cytowana pozycja: Ibidem, s. 345.

Wcześniej cytowana pozycja: A. Bałandynowicz, *Człowiek*…, s. 158.

2) bibliografia:

A. Bałandynowicz, Człowiek cząstką wszechświata, Warszawa 2019.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2.

J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020.

W tekście i przypisach prosimy o stosowanie następujących skrótów:

k.c.	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.)
k.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383 ze zm.)
k.k.s.	ustawa z 10.091999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 633 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z 14.061960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 468, ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 46 ze zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.p.w.	ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 860 ze zm.)
k.w.	ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 734 ze zm.)
o.p.	ustawa z 29.081997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 111 ze zm.)
pr. bank.	ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 38)
u.s.p.	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)

KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MS	Minister Sprawiedliwości
NBP	Narodowy Bank Polski
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PG	Prokurator Generalny
PK	Prokurator Krajowy
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Apelacyjny

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Biul.PK	Biuletyn Prawa Karnego
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń i Sądów Administracyjnych
CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych

Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
GP	Gazeta Prawna
MoP	Monitor Prawniczy
MoPr	Monitor Prawa Pracy
M.P.	Monitor Polski
NP	Nowe Prawo
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria A
OTK-B	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria B
OwSG	Orzecznictwo w sprawach gospodarczych
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Pr. Sp.	Prawo Spółek
PS	Przegląd Sądowy
R.Pr.	Radca Prawny
REPiS	Ruch Ekonomiczny, Prawniczy i Socjologiczny
Sł. Prac.	Służba Pracownicza
SP	Studia Prawnicze
SPE	Studia Prawno-Ekonomiczne
Wok.	Wokanda
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUGd	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

art.	artykuł
cz.	część
dot.	dotyczy
itd.	i tak dalej
itp.	i tym podobne
lit.	litera
j.w.	jak wyżej
m.in.	między innymi
nb.	numer brzegowy
niepubl.	niepublikowany/a/e
np.	na przykład
nr	numer

pkt	punkt
post.	postanowienie
poz.	pozycja
r.	rok
red.	redakcja
rozdz.	rozdział
s.	strona/y
t.	tom
tekst jedn.	tekst jednolity
tj.	to jest
tzw.	tak zwany/a/e
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
wyr.	wyrok
w zb.	w zbiegu
w zw.	w związku
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zł	złoty
zob.	zobacz

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać **30** stron znormalizowanego tekstu (54.000 znaków), a pozostałych opracowań – **15** stron (27.000 znaków).

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.

Materiały należy przesyłać na adres e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

Wszystkie materiały publikowane w czasopiśmie podlegają ocenie recenzentów. Do jednego materiału wyznacza się dwóch recenzentów, którzy sporządzają opinie według formularza „KARTA RECENZENTA". Recenzentowi nie podaje się wiadomości o autorze materiału przekazanego w celu sporządzenia recenzji. Autor ma prawo zapoznać się z treścią recenzji. Nazwiska recenzentów poszczególnych materiałów nie są ujawniane.

Ostateczną decyzję o przyjęciu materiału do publikacji bądź jego odrzuceniu podejmuje KOLEGIUM REDAKCYJNE.

Prokuratura Krajowa
ul. Postępu 3
02–676 Warszawa
e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

ISSN 2957-1065