



Młody Jurysta

Minister Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej a Prokurator Generalny – ewolucja modelu ustrojowego prokuratury w Polsce

Jakub Zbigniew Kochanowicz¹

116–136

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena ewolucji ustrojowej polskiej prokuratury, ze szczególnym uwzględnieniem modelu zespolenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Badania mają na celu przeanalizowanie konsekwencji takiego stanu rzeczy dla praworządności i niezależności instytucji. W pracy zastosowano metodę analizy historyczno-prawnej, która pozwoliła na prześledzenie rozwoju instytucji prokuratury w okresach międzywojennym, powojennym i po 1989 roku. Analizie poddano kluczowe akty normatywne oraz argumenty za i przeciw poszczególnym modelom ustrojowym. W artykule zestawiono polskie rozwiązania z europejskimi standardami, bazując na rekomendacjach Komisji Weneckiej oraz stanowiskach Parlamentu Europejskiego. Połączenie roli Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości, choć bywa uzasadniane chęcią usprawnienia polityki karnej, niestety prowadzi do poważnych problemów. Taka sytuacja narusza kluczową zasadę podziału władz i podważa niezależność prokuratury. Obecne przepisy, które pozwalają na wydawanie poleceń w konkretnych sprawach, są sprzeczne z europejskimi standardami. Organizacje takie jak

¹ Student III roku prawa kanonicznego na Wydziale Prawa Kanonicznego UKSW oraz II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UKSW. Uczestnik wielu konferencji międzynarodowych i ogólnopolskich m.in.: Międzynarodowej Konferencji Naukowej „System Szkolnictwa Wyższego. Prawno – kanoniczne aspekty funkcjonowania”, Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Władza i własność w prawie rzymskim oraz kanonicznym na przestrzeni dziejów”. Wiceprezes Studencko – Doktoranckiego Koła Naukowego Regula Iuris, działacz w Samorządzie Studentów UKSW.

Komisja Wenecka i Parlament Europejski krytykują ten model, ponieważ uważają, że prokuratura powinna być apolityczna i działać niezależnie od rządu. W podsumowaniu artykułu dyskutuje się nad koniecznością powrotu do modelu, w którym Prokurator Generalny jest urzędnikiem niezależnym, powoływanym na określoną kadencję. Argumentuje się, że rozdzielenie obu funkcji oraz przywrócenie pełnej niezależności prokuratury jest kluczowe dla umocnienia demokratycznych fundamentów państwa i zgodności z konstytucyjnymi zasadami praworządności.

Słowa kluczowe: prokuratura, Prokurator Generalny, Minister Sprawiedliwości, niezależność prokuratury, trójpodział władzy, praworządność

Abstract: Minister of Justice of the Republic of Poland and the Prosecutor General – The Evolution of the Institutional Model of the Public Prosecutor's Office in Poland

The primary objective of this study is to evaluate the evolution of the Polish prosecution service's constitutional structure, with a specific focus on the controversial model of combining the functions of the Prosecutor General and the Minister of Justice. The research aims to analyze the consequences of this arrangement for the rule of law and the institution's independence. The study employs a historical-legal analysis to trace the development of the prosecution service from the interwar period through the post-war era and into the post-1989 period. It examines key legal acts and arguments both for and against specific constitutional models, contrasting Polish solutions with European standards and drawing on recommendations from the Venice Commission and the European Parliament. The analysis reveals that the historical and contemporary practice of merging the roles of the Prosecutor General and the Minister of Justice, while sometimes justified for the sake of a cohesive criminal policy, ultimately leads to serious problems. This arrangement violates the fundamental principle of the separation of powers and undermines the independence of the prosecution service. The current regulations, which permit the issuance of instructions in specific cases, are in conflict with European standards. Organizations like the Venice Commission and the European Parliament have criticized this model, arguing that the prosecution service should be apolitical and operate independently of the government. The study concludes by discussing the necessity of returning to a model where the Prosecutor General is an independent official appointed for a specific term. It argues that separating the two functions and restoring the full independence of the prosecution service is crucial for strengthening the democratic foundations of the state and ensuring consistency with constitutional principles of the rule of law.

Keywords: prosecution service, Prosecutor General, Minister of Justice, prosecutorial independence, separation of powers, rule of law

1. Wprowadzenie

Ustrojowa rola prokuratury w Polsce od dawna stanowi przedmiot intensywnych debat, zarówno w środowisku prawniczym, jak i w szerszym dyskursie publicznym, dotyczącym stanu praworządności, niezależności instytucji państwowych oraz właściwego rozdziału kompetencji między władzę wykonawczą a wymiar sprawiedliwości. Szczególne emocje i kontrowersje budzi sposób kształtowania pozycji Prokuratora Generalnego, zwłaszcza w kontekście jego połączenia z funkcją Ministra Sprawiedliwości. Taki model, choć jego zwolennicy wskazują na korzyści wynikające ze spójności polityki karnej państwa, rodzi poważne wątpliwości ustrojowe. Krytycy zwracają uwagę, że kumulacja funkcji politycznej i prokuratorskiej może prowadzić do niebezpiecznego naruszenia zasady podziału władz oraz do upolitycznienia działań prokuratury, co zagraża jej niezależności i bezstronności jako organu stojącego na straży praworządności.

Pojawiające się cyklicznie zmiany legislacyjne oraz krytyka płynąca z instytucji krajowych i międzynarodowych wskazują, że temat nie tylko pozostaje aktualny, ale również istotny z punktu widzenia ochrony standardów państwa prawa. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analizy obecnego modelu ustrojowego prokuratury, a także argumentów przemawiających za jej utrzymaniem lub rozdzieleniem. Ocenie poddano zarówno rozwiązania przyjęte w obowiązujących przepisach, jak i postulaty *de lege ferenda* formułowane przez środowiska prawnicze i instytucje europejskie.

2. Ewolucja ustrojowa prokuratury w Polsce w okresie międzywojennym oraz powojennym

Historia polskiej prokuratury charakteryzuje się dynamicznymi zmianami w jej statusie ustrojowym, często odzwierciedlającymi szersze przemiany polityczne w państwie.

W ponad stuletniej historii odrodzonego państwa polskiego relacja między Ministrem Sprawiedliwości a Prokuratorem Generalnym była wielokrotnie redefiniowana.

2.2. Okres międzywojenny

W okresie II Rzeczypospolitej, poczynwszy od 1919 r. działalność prokuratury była oparta na następujących zasadach: jednolitości, centralizmu, hierarchicznego podporządkowania, legalizmu, substytucji i dewolucji. Zgodnie z zasadą centralizmu normy prawne przewidywały zwierzchnika całej prokuratury, który był zespolony z urzędem Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości z urzędu pełnił jednocześnie funkcję Naczelnego Prokuratora, co oznaczało, że posiadał szerokie kompetencje zarówno w zakresie nadzoru nad działalnością prokuratury, jak i w kształtowaniu jej struktury organizacyjnej. Taka kumulacja funkcji stanowiła istotny element koncentracji władzy w jednym organie administracji państwowej². Organizacja prokuratury była ściśle powiązana ze strukturą sądownictwa, co przejawiało się nie tylko w formalnych zależnościach instytucjonalnych, ale także w praktycznym wpływie Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie sądów³. Minister ten dysponował realnym i bezpośrednim wpływem na obsadę stanowisk sędziowskich, ponieważ to on przedstawiał Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów.

2.3 Okres powojenny

W latach 1944–1950 prokuratura początkowo funkcjonowała w oparciu o ustawodawstwo przedwojenne, choć z wprowadzonymi zmianami. Ustawą z 20.7.1950 r., o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁵ wprowadzono model prokuratury oparty na

² L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 74–76.

³ Ibidem, s. 77–79.

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 346.

wzorcach sowieckich – tzw. leninowski model prokuratury, cechujący się silną centralizacją i podporządkowaniem władzy państwowej. Do zakresu jego działania należało: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie organy, urzędy, instytucje oraz obywateli, czuwanie nad jednolitym stosowaniem prawa przez sądy, wszczynanie postępowań karnych oraz popieranie oskarżenia przed sądami, nadzór nad wykonywaniem orzeczeń w sprawach karnych, działania mające na celu ochronę mienia społecznego oraz przeciwdziałanie przestępczości.

Generalny Prokurator mógł występować do Rady Państwa z wnioskami o wykładnię przepisów prawa, a ustalone przez Radę zasady stosowania prawa miały moc powszechnie obowiązującą. Sam Generalny Prokurator był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa, jego zastępców powoływał Przewodniczący Rady Państwa, a Naczelny Prokurator Wojskowy był jego zastępcą mianowanym na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Cała struktura prokuratury była podporządkowana Radzie Państwa i działała zgodnie z jej wytycznymi. Generalny Prokurator miał obowiązek składania jej sprawozdań z działalności. Model ten odzwierciedlał ideologiczne i ustrojowe założenia systemu socjalistycznego, w którym prokuratura pełniła funkcję narzędzia kontroli politycznej i prawnej nad społeczeństwem⁶.

Generalna Prokuratura obejmowała cztery departamenty i trzy biura. Departament Nadzoru Ogólnego zajmował się kontrolą, wydawaniem instrukcji oraz nadzorem ogólnym, w tym nad przestrzeganiem prawa pracy. Departament Nadzoru nad Śledztwem i Dochodzeniem rozpatrywał skargi i odwołania, kontrolował śledztwa i dochodzenia, nadzorował tymczasowe aresztowania oraz opracowywał metody prowadzenia postępowań przygotowawczych. Departament Sądowy odpowiadał za udział prokuratury w postępowaniach przed Sądem Najwyższym, prowadzenie rewizji nadzwyczajnych, analizę orzecznictwa oraz instruktaż w zakresie spraw karnych i cywilnych. Departament Nadzoru nad Wykonywaniem Kary sprawował kontrolę nad realizacją wyroków w sprawach karnych

⁶ L. Mazowiecka, op.cit., s. 113–116.

i prowadził sprawy ulaskawień. Trzy biura – Prezydialne, Kadr i Szkolenia oraz Budżetowo-Gospodarcze – realizowały obsługę organizacyjną, kadrową i finansową prokuratury⁷.

Zgodnie z art. 54 Konstytucji z 22.7.1952 r.⁸, Generalny Prokurator pełnił funkcję strażnika praworządności ludowej, sprawował nadzór nad ochroną własności publicznej oraz dbał o respektowanie praw obywateli. W sposób szczególny jego zadaniem było nadzorowanie postępowań wobec przestępstw zagrażających ustrojowi państwa, jego bezpieczeństwu i niezależności. Z działalności prokuratury Generalny Prokurator składał sprawozdania Radzie Państwa, która miała kompetencję do jego powoływania i odwoływania. Zgodnie z art. 56 Konstytucji lipcowej, organy prokuratury podporządkowane były bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu i nie podlegały władzom terenowym, co zapewniało ich odrębność w realizacji zadań.

W 1967 r., Ustawą o Prokuratorze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, podporządkowano prokuraturę wojskową Prokuratorowi Generalnemu, który stał się wówczas naczelnym organem całej prokuratury¹⁰. Ponadto prokuratura została wyposażona w nowe, istotne kompetencje, pełniąc rolę generalnego strażnika praworządności w państwie. Do jej zadań należało czuwanie nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa nie tylko przez organy administracji państwowej, lecz także przez instytucje społeczne i jednostki gospodarki uspołecznione. Funkcja ta miała na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa w całym kraju oraz ochronę interesu publicznego¹¹.

W dniu 20.6.1985 r., po sugestiach i rekomendacji Biura Politycznego KC PZPR uchwalono ustawę o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹². Zgodnie z ustawą, do obowiązków Prokuratora Generalnego oraz podległych mu prokuratorów należało czuwanie

⁷ A. Obara, *Organizacja prokuratury powszechnej według ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo prawno-historyczne”, 2021, t. 73, s. 246.

⁸ Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232, dalej jako: „Konstytucja lipcowa”.

¹⁰ Dz.U. Nr 13, poz. 55, art. 1.

¹¹ K. Kozioł, *Polityka i ustrojowa rola prokuratury w okresie po II wojnie światowej w ustawie z dnia 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawo-Ekonomiczny”, 2015, nr 4, s. 109.

¹² A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2010, s. 80–81.

nad przestrzeganiem praworządności ludowej w działalności organów państwowych, pozostałych państwowych jednostek organizacyjnych, spółdzielni i ich związków, a także organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych, jak również w postępowaniu obywateli¹³. Prokurator Generalny pełnił funkcję najwyższego organu prokuratury, a jego powołanie i odwołanie należało do kompetencji Rady Państwa¹⁴. Realizował on jej wytyczne oraz składał sprawozdania z działalności prokuratury¹⁵. Kierował do Sądu Najwyższego wnioski dotyczące nadzoru nad orzecznictwem, zwłaszcza w zakresie wydawania wytycznych co do interpretacji prawa i praktyki sądowej. Przedstawiał także swoje opinie w sprawie wniosków o podjęcie takich uchwał, zgłaszanych przez inne uprawnione podmioty¹⁶.

W porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, a w razie potrzeby również z innymi właściwymi ministrami, Prokurator Generalny ustalał szczegółowy zakres oraz tryb wykonywania nadzoru penitencjarnego¹⁷. Miał on prawo przedstawiać Radzie Państwa wnioski o ułaskawienie osób skazanych przez sądy¹⁸.

W ramach swoich kompetencji sprawował nadzór nad instytutem naukowo-badawczym zajmującym się analizą zjawisk przestępczości oraz działaniami na rzecz jej zwalczania i zapobiegania¹⁹. Jeżeli wyniki badań wskazywały na potrzebę zmian, mógł występować z inicjatywą podjęcia stosownych działań, w tym wprowadzenia lub nowelizacji przepisów prawa.

2.4. Okres po upadku komunizmu

¹³ Dz.U. Nr 31, poz. 138, art. 3.

¹⁴ Ibidem, art. 7.

¹⁵ Ibidem, art. 8.

¹⁶ Ibidem, art. 33.

¹⁷ Ibidem, art. 35.

¹⁸ Ibidem, art. 38.

¹⁹ Ibidem, art. 39.

Ustawa z 7.4.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰, znana jako tzw. nowela kwietniowa, wprowadziła istotne zmiany w ustroju państwa, w tym zastąpiła Radę Państwa instytucją Prezydenta. Zgodnie z nowymi przepisami to właśnie Prezydent zyskał kompetencję powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, a także otrzymywał od niego sprawozdania z działalności prokuratury. Rozwiązanie to obowiązywało jedynie przez krótki okres, do grudnia 1989 r., kiedy to kolejna nowelizacja konstytucji zmieniła ponownie ustrój prokuratury. W tym przejściowym modelu to Prezydent był bezpośrednio odpowiedzialny za obsadę stanowiska Prokuratora Generalnego.

W tamtym okresie bardzo dyskusyjną kwestią było połączenie unia personalną Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości. Ta szczególna forma – zdaniem jej zwolenników – miała poprawić skuteczność działania prokuratury, przede wszystkim dzięki jednoznaczemu określeniu organu sprawującego nad nią zwierzchnictwo²¹. Wprowadzone zmiany wywoływały jednak obawy wśród członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, którzy bali się odwetu ze strony niedawnych środowisk opozycyjnych. Niepokój ten łagodziła jednak okoliczność, że stanowisko pierwszego Prokuratora Generalnego powierzono przedstawicielowi ruchu ludowego, a nie – w ocenie PZPR – jednemu z radykalnych działaczy opozycyjnych. Pierwszym Ministrem Sprawiedliwości, który objął także obowiązki Prokuratora Generalnego był Aleksander Bentkowski. Uzyskał on poparcie wielu osób, w tym ówczesnego Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Lecha Wałęsy²². Prokuratura znalazła się pod zwierzchnictwem Ministra Sprawiedliwości, co oznaczało jej bezpośrednie powiązanie z władzą wykonawczą. Było to nawiązanie do modelu funkcjonującego przed II wojną światową.

Okres III Rzeczypospolitej charakteryzuje się znaczną niestabilnością ustrojową prokuratury, przejawiającą się w cyklicznych i często radykalnych zmianach jej organizacji

²⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

²¹ P. Brzuszcak, *Spór o model ustrojowy prokuratury w świetle dyskusji parlamentarnych nad nowelizacją z 29 grudnia 1989 r. Konstytucji PRL*, „Przegląd Sejmowy”, 2024, nr 3–4, s. 54–55.

²² Ibidem, s. 59.

oraz zasad funkcjonowania. Zjawisko to należy interpretować jako przejaw słabości instytucjonalnej oraz wysokiego stopnia podatności tej instytucji na bieżące oddziaływania polityczne. Kolejne reformy, wprowadzane w krótkich odstępach czasu, zazwyczaj odzwierciedlały doraźne koncepcje sprawowania władzy przez aktualną większość rządzącą, co skutkowało m.in. modyfikacjami w zakresie statusu Prokuratora Generalnego, hierarchii służbowej oraz kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych. Konsekwencją takiej dynamiki legislacyjnej jest brak utrwalenia spójnego i długofalowego modelu ustrojowego, który mógłby stanowić gwarancję realnej niezależności prokuratury. W efekcie utrzymuje się percepcja tej instytucji jako organu podatnego na instrumentalizację polityczną, co podważa zarówno jej autorytet, jak i zdolność do wykonywania konstytucyjnej funkcji strażnika praworządności w sposób w pełni obiektywny i wolny od presji zewnętrznej²³.

Nowelizacja z 22.3.1990 r. ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁴ wprowadziła wiele znaczących zmian. Oprócz tych zapowiedzianych w noweli konstytucyjnej z grudnia 1989 r. powołano na nowo także wszystkich prokuratorów. Ponadto, Prokurator Generalny uzyskał prawo kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jednak zanim mógł zwrócić się do Trybunału o zbadanie zgodności aktu normatywnego wydanego przez naczelny lub centralny organ administracji państwowej z Konstytucją, był zobowiązany najpierw wystąpić do organu, który dany akt wydał, z wnioskiem o jego zmianę lub uchylenie. Jednym z zastępców Prokuratora Generalnego został Naczelny Prokurator Wojskowy, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Zmianie uległa również treść ślubowania składanego przed Prokuratorem Generalnym. Nowa rota obejmowała zobowiązanie do wiernej służby Rzeczypospolitej Polskiej, stania na straży prawa i praworządności oraz postępowania zgodnie z zasadami godności i uczciwości. Było

²³ R. Czachor, *Prosecutor's Office in Contemporary Poland: A Quest for Independence amid Political Tensions*, „Prawo i Więź”, 2025, nr 3, s. 57.

²⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 121.

to odejście od wcześniejszego, obowiązującego na mocy ustawy o prokuraturze z 1985 r., ślubowania, które akcentowało m.in. obronę politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju państwa, ochronę zdobyczy ludu pracującego, własności społecznej, praw obywateli oraz praworządności ludowej, a także kształtowanie świadomości obywateli w duchu poszanowania prawa i sprawiedliwości społecznej²⁵. Warto wskazać, że ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁶ nie wprowadziła żadnych nowych zapisów związanych z prokuraturą.

Większe zmiany legislacyjne wprowadzono ustawą z 15.5.1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych²⁷. Prokurator Generalny kierował pracą prokuratury samodzielnie lub za pośrednictwem swoich zastępców, a w tym celu wydawał zarządzenia, wytyczne i polecenia²⁸. Nowe przepisy dostosowały strukturę organizacyjną prokuratury do układu sądownictwa, wprowadzając do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury szczebel apelacyjny.

Ustawa ograniczyła kompetencje Prokuratora Generalnego, odbierając mu prawo kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o zbadanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, jak również prawo uczestniczenia w tego rodzaju postępowaniach. Zlikwidowano także możliwość wnoszenia przez Prokuratora Generalnego nadzwyczajnych środków zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów²⁹, oraz możliwość występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie wątpliwych przepisów prawa lub usunięcie rozbieżności w orzecznictwie³⁰.

²⁵ L. Mazowiecka, op.cit., s. 151–152.

²⁶ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

²⁷ Dz. U. Nr 47, poz. 213.

²⁸ Ibidem, art. 10.

²⁹ Ibidem, art. 33.

³⁰ Ibidem, art. 34.

Ustawa z 29.3.2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw³¹ wprowadzała rozwiązania, które powodowały silne podporządkowanie prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, co sprzyjało jej wykorzystywaniu w rozgrywkach politycznych. Na mocy zasad substytucji i dewolucji jego polecenia mogły być przekazywane w dół hierarchii. Dysponował on również szerokimi uprawnieniami w zakresie mianowania, odwoływania i delegowania prokuratorów oraz inicjowania postępowań dyscyplinarnych.

3. Reforma prokuratury i rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości

Na początku 2008 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło, że przygotowało projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze. W czerwcu 2008 r. dokument trafił do Sejmu. Inicjatywa ta wynikała z dążenia Platformy Obywatelskiej do realizacji przedwyborczej obietnicy rozdzielenia stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Zmiany weszły w życie 31.3.2010 r. na mocy ustawy z dnia 9.10.2009 r.³². Zgodnie z nowelizacją Minister Sprawiedliwości nie zostawał już z urzędu Prokuratorem Generalnym. Prokurator Generalny został organem niezależnym zewnątrz. Personalnie nie podlega nikomu. Miał być powoływany przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów – jednego wskazywanego przez Krajową Radę Sądownictwa, drugiego przez Krajową Radę Prokuratury. Jednakże, ponieważ przy pierwszym wyborze nowego Prokuratora Generalnego Krajowa Rada Prokuratury nie została jeszcze powołana, kandydatura została przedstawiona jedynie przez KRS. Prokurator Generalny, obejmując urząd, składa przed Prezydentem RP przysięgę, w której deklaruje, że będzie „służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa i strzec praworządności, obowiązki mojego urzędu wypełniać

³¹ Dz. U. Nr 64, poz. 432.

³² Dz. U. Nr 178, poz. 1375 z późn. zm.

sumiennie, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości³³. Po upływie kadencji przechodzi w stan spoczynku niezależnie od wieku. Wprowadzono również zakaz wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowych, co miało wzmocnić samodzielność prokuratorów w prowadzeniu spraw.

Nowe regulacje miały na celu zwiększenie niezależności prokuratury, a także uniezależnienie jej od wpływów politycznych. Z tego względu określono konkretne wymagania wobec osób ubiegających się o stanowisko Prokuratora Generalnego. Kandydat musiał być czynnym prokuratorem lub sędzią. W przypadku sędziów wymagano również, by orzekali w sprawach karnych. Dodatkowo nowe przepisy skutkowały wzmocnieniem pozycji Prokuratora Generalnego. Sześćioletnia kadencja miała zapewnić stabilność urzędu oraz umożliwić długofalowe planowanie działalności prokuratorskiej i realizację strategicznych celów i wyzwań. Prezes Rady Ministrów miał również prawo żądać od Prokuratora Generalnego informacji w sprawach dotyczących przestrzegania praworządności i ścigania przestępstw, jednakże nie mógł ingerować w konkretne postępowania ani domagać się informacji o ich przebiegu³⁴.

Reforma z 2010 r. była wyraźną próbą przybliżenia prokuratury do modelu niezależnego, zgodnego z europejskimi standardami. Wprowadzono wymogi kwalifikacyjne dla Prokuratora Generalnego, kadencyjność urzędu oraz ograniczenia w ingerencji władzy wykonawczej w konkretne sprawy procesowe, co miało zapewnić apolityczność, stabilność i niezależność urzędu. Dodatkowo wypracowane regulacje stanowiły kompromis między zachowaniem podstawowych zasad jednolitości, hierarchicznego podporządkowania,

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm., art. 92.

³⁴ 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)*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 2016, z. 1, s. 63.

substytucji i dewolucji a niezależnością prokuratorów w prowadzonych przez nich sprawach i pracach³⁵.

3.1 Ponowne zespolenie obu funkcji

Po wyborach z 2015 r. ówczesna władza podjęła działania prowadzące do zmian związanych z wymiarem sprawiedliwości. Wskazywano, że nowelizacja ustawy o prokuraturze z 2009 r. rozdzieliła funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, co doprowadziło do utraty przez instytucję prokuratury realnego oddziaływania na działalność innych instytucji ściśle z nią powiązanych³⁶. Zmiana ta ograniczyła możliwość rządu w realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, a wprowadzony od 2010 r. model prokuratury – zdaniem wielu obywateli i ekspertów – okazał się nieskuteczny, głównie z powodu znacznego osłabienia pozycji Prokuratora Generalnego³⁷. W uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo o prokuraturze wskazano, że dotychczas obowiązująca ustawa o prokuraturze „nie spełnia potrzeb nowoczesnego państwa prawa oraz wyzwań związanych z rozwojem technologii i różnego rodzaju przestępczości³⁸”. Po wejściu w życie nowej ustawy z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze, 4.3.2016 r. nastąpiło ponowne zespolenie obu funkcji³⁹. Prokuratura Generalna została zastąpiona Prokuraturą Krajową.

Minister Sprawiedliwości, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, kieruje określonymi działami administracji rządowej lub wypełnia zadania wyznaczone mu przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra określają inne ustawy. Minister jest

³⁵ T. Grzegorzczak, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 roku ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo”, 2010, z. 1/2, s. 37.

³⁶ P. Augustyn, K. Bała, *Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jako zagrożenie dla praworządności*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2021, z. 2, s. 32.

³⁷ K. Kułak, *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2016, nr 4, s. 112.

³⁸ Druk sejmowy nr 162, Sejm VIII kadencji, s. 88.

³⁹ Dz.U. poz. 177.

uprawniony do wydawania rozporządzeń. W kontekście jego resortu, Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji⁴⁰. Kieruje działem administracji rządowej – sprawiedliwość, jest dysponentem odpowiedniej części budżetu państwa. Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Sprawiedliwości⁴¹.

Zgodnie z obowiązującym Prawem o prokuraturze z 2016 r., Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Ponadto, system ten zakłada silne podporządkowanie hierarchiczne. Prokurator przełożony jest uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego, a taka zmiana lub uchycienie wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy. Prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych⁴². Pomimo deklarowanej niezależności prokuratora w praktyce jest ona istotnie ograniczona przez silne podporządkowanie hierarchiczne poprzez możliwość wydawania wiążących poleceń, zarządzeń i wytycznych przez przełożonych, w tym Prokuratora Generalnego, oraz prawo do zmiany lub uchylecia decyzji podległego prokuratora.

Równocześnie z połączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego obniżono poziom kwalifikacji wymaganych do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego. Prymat doświadczenia zawodowego służącego usprawnieniu działania prokuratury został zastąpiony warunkami typowymi dla ministra resortowego. Doszło do sytuacji, w której zwierzchnik prokuratury zobligowany jest jedynie ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce lub za granicą i uzyskać tytuł magistra, tym samym posiadając niższe kwalifikacje profesjonalne niż osoba przez niego powoływana⁴³.

⁴⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁴¹ Dz. U. poz. 271.

⁴² Dz.U. 2016 poz. 177.

⁴³ P. Augustyn, K. Bała, op.cit., s. 32.

Ponadto, zgodnie z art. 97 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, „w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej”. Wobec tego połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wydaje się sprzeczne z przepisami, co koliduje z założeniem racjonalnego ustawodawcy⁴⁴. Dodatkowo, w myśl art. 103 ust. 2 Konstytucji RP, prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego⁴⁵, a to z reguły posłowie zasilają szeregi rządu.

Prokurator Generalny sprawuje zwierzchnictwo nad działalnością całej prokuratury, kierując jej pracą poprzez wydawanie zarządzeń, wytycznych oraz poleceń, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Prokuratora Krajowego. W określonych, wyjątkowo uzasadnionych sytuacjach, Prokurator Krajowy ma prawo zwrócić się z wnioskiem o zmianę bądź uchylenie otrzymanego polecenia. Znaczącą nowością wprowadzoną ustawą z 2016 r. było uchylenie wcześniejszego zakazu ingerowania w treść czynności procesowych. Oznacza to, że obecnie możliwe jest wydawanie poleceń również w zakresie merytorycznym prowadzonych postępowań⁴⁶.

Brak zakazu wydawania poleceń merytorycznych dotyczących treści czynności procesowych, w połączeniu obu urzędów, koncentruje ogromną władzę w rękach Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Zyskuje on możliwość wpływania na czynności wszystkich prokuratorów i wydawania im wiążących poleceń.

4. Standardy europejskie i rekomendacje międzynarodowe

Kwestia połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego była – począwszy od 2017 r. – wielokrotnie podnoszona na forum międzynarodowym, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Komisja Wenecka krytycznie oceniła polski model związany z połączeniem obu urzędów. Stwierdziła, że polityczna neutralność prokuratury nie jest

⁴⁴ CDL-AD(2017)028.

⁴⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 103 ust. 2.

⁴⁶ P. Augustyn P., K. Bała, op.cit., s. 32–33.

zabezpieczona przed wpływem osoby sprawującej funkcję polityczną, która jako zwierzchnik prokuratury dysponuje rozległymi uprawnieniami do ingerencji w merytoryczne decyzje procesowe podejmowane przez poszczególnych prokuratorów. Komisja wyraziła zaniepokojenie licznymi uprawnieniami Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, w tym prawem do ujawniania informacji z postępowań, interwencji w sprawach cywilnych, czy przejmowania spraw⁴⁷.

Częste zmiany na stanowisku Ministra Sprawiedliwości mogą negatywnie wpływać na stabilność i spójność funkcjonowania systemu prokuratury. Dodatkowo, brak kadencyjności tego urzędu stwarza zagrożenie wystąpienia działań stronnictw. W ocenie Komisji, obecnie obowiązująca ustawa budzi poważne wątpliwości, szczególnie w kontekście konfliktu pomiędzy charakterem funkcji prokuratorskiej a jej połączeniem z urzędem politycznym. Zastrzeżenia dotyczą także zasad powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, zaniżonych wymogów kwalifikacyjnych oraz zakresu przyznanych mu kompetencji. Fakt, że Prokurator Generalny będący równocześnie Ministrem Sprawiedliwości uzyskał prawo do ingerencji w działania wszystkich prokuratorów, w tym możliwość wydawania im wiążących poleceń, podważa zasadę wewnętrznej hierarchii w strukturze prokuratury i może prowadzić do wywierania presji na prokuratorów niższego szczebla. Komisja wyraziła również obawy wobec szeregu dodatkowych uprawnień przysługujących temu organowi, takich jak możliwość przekazywania informacji z prowadzonych postępowań wybranym osobom lub mediom, wstępowania do postępowań cywilnych bez względu na wolę stron, przejmowania spraw od innych jednostek czy swobodnego dostępu do materiałów śledczych⁴⁸.

W dniu 28.2.2018 r. w Parlamencie Europejskim w Brukseli odbyła się debata poświęcona sytuacji praworządności w Polsce oraz decyzji Komisji Europejskiej. W trakcie dyskusji zwrócono również uwagę na stan polskiej prokuratury, przywołując krytyczne

⁴⁷ Ibidem, s. 33.

⁴⁸ CDL-AD(2017)028.

stanowisko Komisji Weneckiej. Komisja ta wyraziła poważne zaniepokojenie skutkami połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości z urzędem Prokuratora Generalnego oraz nadmiernym poszerzeniem kompetencji tej funkcji względem podległych prokuratorów i toczących się postępowań. Podkreślono, że odebranie prokuraturze przymiotu niezależności ma dalekosiężne konsekwencje – osłabia fundamenty niezależnego wymiaru sprawiedliwości, narusza zasadę trójpodziału władz oraz stanowi zagrożenie dla utrzymania standardów państwa prawa⁴⁹.

W przyjętej 17.9.2020 r. Rezolucji Parlamentu Europejskiego, dotyczącej wniosku o stwierdzenie przez Radę istnienia wyraźnego zagrożenia poważnym naruszeniem przez Polskę zasad praworządności, wyrażono zdecydowaną krytykę wobec skumulowania stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w rękach jednej osoby. Szczególne zastrzeżenia wzbudziło znaczne rozszerzenie kompetencji tej funkcji zarówno względem prokuratury, jak i całego systemu sądownictwa. Parlament zwrócił uwagę, że koncentracja tak szerokich uprawnień w rękach jednego urzędnika prowadzi do zaburzenia równowagi władzy i realnie zagraża niezależności prokuratury, otwierając pole dla politycznej ingerencji w jej działania⁵⁰.

5. Analiza funkcji Prokuratora Generalnego w kontekście ustrojowym

Analiza modelu organizacyjnego prokuratury w Polsce wymaga uwzględnienia zarówno uwarunkowań konstytucyjnych, jak i praktycznych skutków przyjętych rozwiązań ustrojowych. Szczególnie istotne wydaje się rozważenie konsekwencji połączenia lub rozdzielania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zestawienie argumentów przemawiających za każdym z tych modeli pozwala dostrzec, że problem ten dotyczy nie tylko kwestii sprawności działania organów państwa, lecz także

⁴⁹ 2022/2898(RSP).

⁵⁰ COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE).

fundamentalnych zasad ustrojowych, takich jak trójpodział władzy i niezależność prokuratury.

5.1. Argumenty za połączeniem obu funkcji

Połączenie obu urzędów w pewien sposób wzmacnia odpowiedzialność władzy wykonawczej za porządek publiczny i bezpieczeństwo państwa, zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP⁵¹. Połączenie tychże funkcji miało zapewnić wysoki mandat i autorytet dla każdej z nich.

Połączenie funkcji miało na celu zapewnienie jednolitego podejścia do polityki karnej państwa, poprzez umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości – pełniącemu jednocześnie rolę Prokuratora Generalnego – skoordynowanego zarządzania zarówno inicjatywami legislacyjnymi, jak i działaniami wykonawczymi w obszarze prawa karnego. Ponadto, takie rozwiązanie miało usprawnić koordynację działań pomiędzy prokuraturą a innymi organami administracji rządowej, co byłoby ważne dla skutecznej walki z przestępstwami.

5.2. Argumenty przeciw połączeniu obu funkcji

Kluczowym argumentem przeciwko połączeniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jest fakt, że połączenie obu tych funkcji powoduje zagrożenie dla niezależności prokuratury. Taka sytuacja jest również postrzegana jako naruszenie zasady podziału władz, ponieważ łączy władzę wykonawczą z funkcjami śledczymi i oskarżycielskimi, a czasem również z władzą ustawodawczą z racji sprawowania wyżej wymienionych funkcji przez posła lub senatora. Rozdzielenie funkcji ma również na celu uniknięcie wykorzystywania prokuratury do celów politycznych. Dodatkowo niezależna prokuratura, wolna od politycznych nacisków, buduje zaufanie społeczne do wymiaru

⁵¹ Art. 146 ust. 4 pkt 7, Dz.U. nr 78 poz. 483.

sprawiedliwości. Oddzielenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz wprowadzenie kadencyjnego charakteru urzędu Prokuratora Generalnego, połączone z zakazem ingerowania w treść czynności procesowych, znacząco przyczynia się do umocnienia niezależności prokuratorów przy prowadzeniu indywidualnych postępowań. Takie rozwiązanie minimalizuje ryzyko nacisków politycznych i pozwala prokuratorom działać w sposób bezstronny. Model łączenia obu funkcji spotkał się z konsekwentną krytyką ze strony organów międzynarodowych, takich jak Komisja Wenecka, Parlament Europejski i Komisja Europejska, które wskazują na jego negatywny wpływ na niezależność prokuratury i praworządność.

6. Podsumowanie

Zestawienie historycznych i współczesnych modeli organizacji prokuratury w Polsce jednoznacznie pokazuje, że każda próba powiązania jej struktury z aktualną władzą polityczną niesie za sobą ryzyko naruszenia niezależności tego organu. Połączenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w jednej osobie, mimo argumentów dotyczących efektywności i spójności polityki karnej, osłabia fundamenty zasady trójpodziału władzy i otwiera drogę do wykorzystania prokuratury w celach politycznych. W praktyce oznacza to możliwość wpływania na przebieg konkretnych postępowań, obsadę kadrową czy publiczny przekaz dotyczący działań prokuratorskich.

Zasadne wydaje się dążenie do przywrócenia modelu, w którym Prokurator Generalny jest urzędnikiem niezależnym, powoływanym na określoną kadencję i wyposażonym w kompetencje umożliwiające rzeczywiste kierowanie prokuraturą bez bieżącego nadzoru politycznego.

Z perspektywy europejskich standardów praworządności, Polska powinna zmierzać w kierunku modelu prokuratury profesjonalnej, stabilnej i odpornej na doraźne interesy władzy wykonawczej. Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz przywrócenie pełnej niezależności prokuratury byłoby nie tylko powrotem

do zgodności z konstytucyjnymi zasadami, ale też ważnym krokiem ku umocnieniu demokratycznych fundamentów państwa.

Bibliografia

- Augustyn P., Bała K., *Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jako zagrożenie dla praworządności*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2021, z. 2, s. 27–36.
- Brzuszczyk P., *Spór o model ustrojowy prokuratury w świetle dyskusji parlamentarnych nad nowelizacją z 29 grudnia 1989 r. Konstytucji PRL*, „Przegląd Sejmowy”, 2024, nr 3–4, s. 51–71.
- Czachor R., *Prosecutor’s Office in Contemporary Poland: A Quest for Independence amid Political Tensions*, „Prawo i Więź”, 2025, nr 3, s. 39–60.
- Gerecka-Żołyńska A., *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji (uwagi w związku z ustawą z 28 stycznia 2016 r. – prawo o prokuraturze)*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 2016, z. 1, s. 57–70.
- Grzegorzczak T., *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 roku ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo”, 2010, z. 1/2, s. 27–40.
- Kozioł K., *Polityka i ustrojowa rola prokuratury w okresie po II wojnie światowej w ustawie z dnia 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawo-Ekonomiczny”, 2015, nr 4, s. 103–110.
- Kułak K., *Kwestia niezależności prokuratora w nowej ustawie – Prawo o prokuraturze*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2016, nr 4, s. 105–127.
- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2010.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce*, Warszawa 2015.
- Obara A., *Organizacja prokuratury powszechnej według ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo prawno-historyczne”, 2021, t. 73, s. 241–252.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom (Dz.U. poz. 2271).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19 poz. 101).

- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 13 poz. 55).
- Ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. nr 47, poz. 213).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 31 poz. 138).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 38 poz. 346).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 20 poz. 121).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177).
- Ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 64, poz. 432).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 178, poz. 1375 z późn. zm.).

Inne dokumenty urzędowe

- Druk nr 162, Poselski projekt ustawy – Prawo o prokuraturze.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o prokuraturze.
- Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017) (CDL-AD(2017)028).
- Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)).
- Resolution on the 2022 Rule of Law Report – the rule of law situation in the European Union (2022/2898(RSP)).

Propozycja cytowania: J.Z. Kochanowicz, Minister Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej a Prokurator Generalny – ewolucja modelu ustrojowego prokuratury w Polsce, Młody Jurysta 2025, nr 2, s. 116–136.