

*dr Piotr Turek*  
*prokurator Prokuratury Okręgowej*  
*w Krakowie*

**Opinia prawna**  
**w przedmiocie dopuszczalności zrzeczenia się**  
**przez Prokuratora Generalnego**  
**immunitetu w sprawach o wykroczenie**

*Stan prawny na dzień 6 lutego 2026 r.*

# Spis treści

I.	Uwagi wstępne .....	3
II.	Immunitet prokuratorski. Rys historyczny .....	4
	A. Stan prawny przed rozdzieleniem urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości .....	4
	1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora.....	4
	2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora .....	5
	B. Stan prawny w czasie rozdzielenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości .....	7
	1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora.....	7
	2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora .....	9
	C. Stan prawny po ponownym połączeniu urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości .....	11
	1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora.....	11
	2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora .....	12
III.	Możliwość zrzeczenia się immunitetu w sprawach o wykroczenia w innych obowiązujących ustawach.....	14
	A. Sędziowie.....	14
	B. Posłowie i senatorowie .....	15
	C. Funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli.....	15
	D. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych .....	16
	E. Personel dyplomatyczny i konsularny .....	16
IV.	Cel i charakter instytucji immunitetu .....	17
V.	Wnioski.....	18

# I. Uwagi wstępne

Art. 138 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.; dalej: pr.prok.) stanowi:

§ 1. Za wykroczenie prokurator odpowiada tylko dyscyplinarnie, z zastrzeżeniem § 3-5.

(...)

§ 3. Prokurator może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za wykroczenia, o których mowa w § 4, w trybie określonym w tym przepisie.

§ 4. W przypadku popełnienia przez prokuratora wykroczenia, o którym mowa w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), przyjęcie przez prokuratora mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, o którym mowa w art. 98 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124 oraz z 2023 r. poz. 1963), stanowi oświadczenie o wyrażeniu przez niego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności w tej formie.

§ 5. Wyrażenie przez prokuratora zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej w trybie określonym w § 4 wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną.

Niniejsza opinia prawna ma za zadanie wyjaśnić, czy prokuratorem w rozumieniu art. 138 pr.prok. jest również Prokurator Generalny, a w konsekwencji odpowiedzieć na pytanie, czy dopuszczalne jest zrzeczenie się przez Prokuratora Generalnego immunitetu w sprawach o wykroczenie.

W tym celu dokonano egzegezy przepisów regulujących status Prokuratora Generalnego i prokuratora zarówno pod rządami wielokrotnie nowelizowanej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, jak i pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (II). Przeanalizowano ponadto regulacje wybranych ustaw statuujących immunitety innych osób pełniących urzędy publiczne (III) oraz rozważono cele i charakter samej instytucji immunitetu (IV). Konkluzje sformułowano we wnioskach końcowych (V).

## **II. Immunitet prokuratorski. Rys historyczny**

Do 2010 roku urzędy Prokuratora Generalnego (dalej: PG) i Ministra Sprawiedliwości (dalej: MS) były połączone. W latach 2010-2016 urzędy te były rozdzielone. Od 2016 roku Prokuratorem Generalnym jest ponownie Minister Sprawiedliwości. W tym rozdziale przedstawiono uregulowanie immunitetu PG i prokuratora w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozdzielenie urzędów PG i MS, w czasie rozdzielania obu tych urzędów oraz po ich ponownym połączeniu.

### **A. Stan prawny przed rozdzieleniem urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości**

#### **1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym na dzień 8 stycznia 2008 r. (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39; dalej: u.p.2008), prokuraturę stanowili PG oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokurator Generalny był naczelnym organem prokuratury, a funkcję tę sprawował MS (art. 1 ust. 1 i 2 u.p.2008). Prokuratorem mógł być powołany tylko ten, kto posiadał obywatelstwo polskie, korzystał z pełni praw cywilnych i obywatelskich, był nieskazitelnego charakteru, ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, był zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, ukończył 26 lat, złożył egzamin prokuratorski lub sędziowski, pracował w charakterze asesora prokuratorskiego lub sądowego co najmniej rok albo odbył w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okres służby przewidziany w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (art. 14 ust. 1 u.p.2008). Żadnych tego rodzaju wymogów ustawa nie wprowadzała w stosunku do PG.

Rozdział 4 u.p.2008, w części dotyczącej praw i obowiązków prokuratorów (art. 44 – 65a u.p.2008), wymieniał liczne prawa i obowiązki prokuratorów, ale żadne z nich nie dotyczyły PG. Prokurator Generalny był tam wskazany jedynie jako osoba, która np. odbiera ślubowanie od prokuratora (art. 45 ust. 4 u.p.2008), zwalnia prokuratora z obowiązku zachowania tajemnicy (art. 48 ust. 3 u.p.2008), zgłasza sprzeciw wobec

zamiaru prokuratora podjęcia dodatkowego zatrudnienia (art. 49 ust. 5 u.p.2008), dokonuje analizy oświadczeń o stanie majątkowym prokuratora (art. 49a ust. 3 u.p.2008), deleguje prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 50 ust. 1 u.p.2008), przyznaje świadczenia z tytułu wypadku przy pracy (art. 51a ust. 2 pkt 4 u.p.2008 u.p.2008), udziela prokuratorowi urlopu dla poratowania zdrowia (art. 53 ust. 3 u.p.2008), ustala wyróżnienia i nagrody dla prokuratorów (art. 59 ust. 2 u.p.2008), przenosi prokuratorów w stan spoczynku (art. 62a ust. 1 u.p.2008). Co być może najistotniejsze, to PG powoływał i odwoływał prokuratorów (art. 11, art. 16 i inne u.p.2008).

Zadaniem prokuratury było strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2 u.p.2008). Zadania te PG i podlegli mu prokuratorzy wykonywali m.in. przez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.2008). Niemniej jednak ustawa szczególna, tj. z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym na dzień 8 stycznia 2008 r.<sup>1</sup> (dalej: KPK 2008), wyraźnie rozróżniała kompetencje prokuratora (np. art. 311 § 1 KPK 2008) od kompetencji Prokuratora Generalnego (np. art. 328 § 1 KPK 2008).

Z powyższego wynika, że w ówczesnym stanie prawnym Prokurator Generalny nie był prokuratorem w rozumieniu ustawy. Przemawia za tym dodatkowo treść uchwały Sądu Najwyższego, o której mowa niżej.

## **2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Także i w tym zakresie status PG i prokuratora był różny.

Gdy chodzi o odpowiedzialność karną, ówczesne przepisy nie statuowały immunitetu Prokuratora Generalnego, ale wyłącznie immunitet prokuratora. Prokurator nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego ani zatrzymany bez zgody przełożonego dyscyplinarnego (art. 54 ust. 1 u.p.2008), którym

---

<sup>1</sup> Lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/act/16798685/442007779?pit=2008-01-08&directHit=true&directHitQuery=Kodeks%20postępowania%20karnego&searchPit=2008-01-08 (dostęp: 06.02.2026)

w stosunku do wszystkich prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury był PG (art. 69 u.p.2008). Za wykroczenie prokurator odpowiadał tylko dyscyplinarnie (art. 54 ust. 13 u.p.2008). Ustawa nie przewidywała możliwości zrzeczenia się immunitetu przez prokuratora, nawet w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie. Co więcej, w ówczesnym stanie prawnym niepoinformowanie policjanta, że jest się prokuratorem i przyjęcie mandatu było traktowane jako uchybienie godności, a więc jako przewinienie dyscyplinarne (K. Żaczekiewicz-Zborska, *Izba Dyscyplinarna SN: Prokurator bez kary za stłuczkę i nieprzyjęcie mandatu*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prokurator-nie-ponosi-kary-za-stluczke-i-nieprzyjecie-mandatu,503671.html>, dostęp: 06.02.2026 r.).

Ówczesne przepisy nie przewidywały również odpowiedzialności dyscyplinarnej Prokuratora Generalnego, ale wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratora. Odpowiadał on dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności urzędu prokuratorskiego (art. 66 ust. 1 u.p.2008). Tylko prokurator mógł być zawieszony w czynnościach z uwagi na charakter przewinienia, a zawieszał go przełożony dyscyplinarny, w tym również PG (art. 69, art. 71 ust. 1 i 2 u.p.2008). Rzecznik dyscyplinarny był powoływany przez PG i wszczynał postępowanie dyscyplinarne tylko na żądanie przełożonych dyscyplinarnych, w tym na żądanie PG (art. 69, art. 74 ust. 1, 77 ust. 1 u.p.2008).

Spostrzeżenie o różnym statusie PG i prokuratora i o ich różnym reżimie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej znajduje potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2002 r., I KZP 24/02 (OSNKW 2002, nr 11-12, poz. 100). Sąd Najwyższy wyjaśnił tam, że ustawa o prokuraturze rozróżnia „Prokuratora Generalnego” od prokuratorów i że odróżnienie to jest konieczne, ponieważ znaczna część istotnych przepisów mających zastosowanie do „prokuratorów” nie ma zastosowania do PG. Jest tak dlatego, że Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny jako członek Rady Ministrów pełni funkcję polityczną i nie dotyczą go zakazy odnoszące się do prokuratorów, jak np. zakaz brania udziału w działalności politycznej. Z tych względów, jak wyjaśniono w powołanej uchwale, nie dotyczy go immunitet w zakresie odpowiedzialności karnej określony w art. 54 z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania uchwały (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz.206; dalej: p.u.2002). Z uzasadnienia uchwały wynika, że taka wykładnia przekłada się również na brak

odpowiedzialności dyscyplinarnej Prokuratora Generalnego na gruncie art. 66 p.u.2002. Zauważyć należy, że chociaż i art. 54, i art. 66 p.u.2008 zostały nieco zmodyfikowane w stosunku do ich brzmienia w p.u.2002, to jednak nie były to zmiany, które mogłyby wpłynąć na treść wykładni tych przepisów dokonanej przez SN w powołanej uchwale.

Dodatkowym argumentem świadczącym o tym, że w ówczesnym stanie prawnym PG nie korzystał z immunitetu w sprawach karnych ani nie odpowiadał dyscyplinarnie, w tym za wykroczenia, jest okoliczność, że ustawa nie przewidywała instytucji przełożonego dyscyplinarnego w stosunku do PG (art. 69 u.p.2008). Innymi słowy, nie miał kto wydać zgody na zatrzymanie PG ani żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec PG (art. 54 ust. 1 i art. 77 ust. 1 u.p.2008).

## **B. Stan prawny w czasie rozdzielenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości**

### **1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym na dzień 14 października 2011 r. (t.j. Dz.U. Nr 270 poz. 1599; dalej: u.p.2011) prokuraturę stanowili PG oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Prokurator Generalny był naczelnym organem prokuratury (art. 1 ust. 1 i 2 u.p.2011). Powoływał go Prezydent RP spośród czynnych sędziów lub prokuratorów z co najmniej dziesięcioletnim stażem (art. 10a ust. 1 i 3 u.p.2011). Oznaczało to *implicite*, że warunkiem powołania na urząd PG było spełnienie co najmniej takich samych warunków jak wymagane do powołania na stanowisko prokuratora, które nie uległy zmianie w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego (art. 14 ust. 1 u.p.2011).

Zmiana statusu Prokuratora Generalnego nie oznaczała jednak automatycznego rozciągnięcia na niego praw i obowiązków prokuratorów. I tak w szczególności rozdział 4 u.p.2011 nadal zatytułowany był „Prokuratorzy”, a nie „Prokurator Generalny i prokuratorzy”, zaś znajdujące się w tym przedziale przepisy art. 44-65a, oznaczone zbiorczo jako „Prawa i obowiązki”, zasadniczo nie zmieniły się w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego: nadal była tam mowa o prawach

i obowiązkach prokuratorów, a PG wskazany był nadal jako podmiot, który odbiera ślubowanie od prokuratora (art. 45 ust. 4 u.p.2011), zwalnia prokuratora z obowiązku zachowania tajemnicy (art. 48 ust. 3 u.p.2011), zgłasza sprzeciw wobec zamiaru prokuratora podjęcia dodatkowego zatrudnienia (art. 49 ust. 5 u.p.2011), dokonuje analizy oświadczeń o stanie majątkowym prokuratora (art. 49a ust. 3 u.p.2011), deleguje prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 50 ust. 1 u.p.2011), przyznaje świadczenia z tytułu wypadku przy pracy (art. 51a ust. 2 pkt 4 u.p.2011 u.p.2011), udziela prokuratorowi urlopu dla poratowania zdrowia (art. 53 ust. 3 u.p.2011), przenosi prokuratorów w stan spoczynku (art. 62a ust. 1 u.p.2011). Nadal też PG powoływał i odwoływał prokuratorów (art. 11, art. 16 i inne u.p.2011).

Ustawodawca wprowadził natomiast w różnych miejscach ustawy szczególne prawa i obowiązki PG. I tak, PG składał inne niż prokurator ślubowanie (art. 10a ust. 4 u.p.2011), mógł przejść w stan spoczynku niezależnie od osiągniętego wieku (art. 10a ust. 7 u.p.2011), a osiągnięcie przez niego wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku nie miało wpływu na zakończenie kadencji (art. 10a ust. 8 u.p.2011). Nie mógł on pozostawać w innym stosunku służbowym lub stosunku pracy, ani też zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, ani wykonywać innych zajęć zarobkowych (art. 10b ust. 1 u.p.2011). A chociaż prokuratorów obowiązywał zakaz przynależności do partii politycznej i udziału w działalności politycznej (art. 44 ust. 3 u.p.2011), to w odniesieniu do PG wprowadzono odrębny przepis, który stanowił, że także on nie mógł należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 10 b u.p.2011). Ustawodawca wprowadził też wobec PG specyficzną sankcję. W przypadku gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu, Prezes Rady Ministrów mógł wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie PG przed upływem kadencji (art. 10f ust. 1 u.p.2011).

Zadaniem prokuratury nadal było strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2 u.p.2011), a zadania te PG i podlegli mu prokuratorzy wykonywali m.in. przez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.2011), a ustawa szczególna, tj. z dnia

6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym na dzień 8 stycznia 2008 r.<sup>2</sup> (dalej: KPK 2011), nadal wyraźnie rozróżniała kompetencje prokuratora (np. art. 311 § 1 KPK 2011) od kompetencji Prokuratora Generalnego (np. art. 328 § 1 KPK 2011).

W świetle powyższego uznać należy, że pomimo zmiany polegającej na obsadzeniu urzędu PG osobą, która winna odpowiadać takim samym wymogom jak prokurator, PG nadal nie był prokuratorem w rozumieniu ustawy.

## **2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Zmianie uległy zasady odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej PG i prokuratora.

Przede wszystkim wprowadzono immunitet PG, regulowany innymi przepisami niż immunitet prokuratora. I tak, PG nie mógł być bez uprzedniej zgody sądu dyscyplinarnego pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie mógł on też być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie należało zawiadomić Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który mógł nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 10c ust. 1 u.p.2011). Za wykroczenie PG odpowiadał tylko dyscyplinarnie (art. 10c ust. 2 u.p.2011). Równocześnie wprowadzono skuteczny mechanizm egzekwowania tej odpowiedzialności, gdyż z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego o zezwolenie na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej albo do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenie mogła wystąpić Krajowa Rada Prokuratury lub Minister Sprawiedliwości, a przed sądem dyscyplinarnym czynności rzecznika dyscyplinarnego wykonywał członek składającej wniosek Krajowej Rady Prokuratury lub przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości (art. 10c ust. 3 i 4 u.p.2011).

Gdy chodzi o immunitet prokuratora, to nie mógł on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany bez zezwolenia sądu

---

<sup>2</sup> Lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/act/16798685/441835272?pit=2011-10-11&directHit=true&directHitQuery=Kodeks%20postępowania%20karnego&searchPit=2011-10-11 (dostęp: 06.02.2026)

dyscyplinarnego, a zatrzymany – bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczyło to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do wydania zezwolenia na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej wolno było przedsięwziąć tylko czynności niecierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego. Do czasu rozstrzygnięcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej lub łącznego wniosku o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej i tymczasowe aresztowanie prokuratora, sąd dyscyplinarny mógł polecić niezwłoczne zwolnienie prokuratora zatrzymanego na gorącym uczynku (art. 54 ust. 1 i 2 u.p.2011). Za wykroczenie prokurator odpowiadał tylko dyscyplinarnie (art. 54a u.p.2011).

Odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu prokuratorskiego, podlegał tylko prokurator (art. 66 ust. 1 u.p.2011). O niepodleganiu odpowiedzialności dyscyplinarnej przez PG świadczył fakt, że przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury był Prokurator Generalny, ale ustawa nie przewidywała funkcji przełożonego dyscyplinarnego w stosunku do PG (art. 69 u.p.2011). W związku z tym miałyby więc kto zawiesić w czynnościach PG, jeżeli z uwagi na charakter przewinienia konieczne byłoby natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania obowiązków (art. 71 ust. 1 i 2 u.p.2011). Nie miałyby też kto zażądać od rzecznika dyscyplinarnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko PG (art. 77 ust. 1 i 2 u.p.2011).

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że jedynym przypadkiem, w którym PG podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej, była odpowiedzialność za wykroczenie. W świetle ówczesnego ustawodawstwa powstawała jednak wątpliwość, przed jakim sądem dyscyplinarnym miałyby odpowiadać PG, skoro u.p.2011 nie zaliczała go wprost ani do prokuratorów powszechnych lub wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, ani do prokuratorów prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 1 ust. 1, art. 6 i art. 70 ust. 1 u.p.2011).

Ustawa nie przewidywała możliwości zrzeczenia się immunitetu przez Prokuratora Generalnego ani przez prokuratora, nawet w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, zaś nie poinformowanie policjanta, że jest się prokuratorem i przyjęcie

mandatu było nadal traktowane jako przewinienie dyscyplinarne (K. Żaczekiewicz-Zborska, op.cit.).

## **C. Stan prawny po ponownym połączeniu urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości**

### **1. Status Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Ponowne połączenie urzędów PG i MS dokonało się poprzez wprowadzenie zupełnie nowej ustawy, tj. wspomnianej już ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.; dalej: pr.prok.).

Prokuraturę stanowią od tej pory Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 1 § 1 pr.prok.). Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, a urząd PG sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 1 § 2 pr.prok.). Nowością jest natomiast wprowadzenie w stosunku do osoby sprawującej urząd MS, a więc i PG niektórych warunków wymaganych do powołania na urząd prokuratora. Osoba ta musi posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, nie może być prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, ma być nieskazitelnego charakteru, musi ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce. Co więcej, musi to być osoba, która nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała lub nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2023 r. poz. 102), ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej (art. 1 § 2 w związku z art. 75 § 1 pkt 1-3 i 8 pr.prok.). Ze szczegółowych przepisów ustawy wynika, że niepojawiający się wcześniej w art. 1 ust. 1 u.p.2008 i u.p.2011 Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy PG są prokuratorami w rozumieniu pr.prok. (art. 14 ust. 1 pr.prok.).

Tak jak we wcześniejszym stanie prawnym, przepisy dotyczące obowiązków i praw prokuratorów (Dział IV Rozdział 2 pr.prok.) nie wspominają o prawach i obowiązkach

PG. Prokurator Generalny jest nadal organem, który powołuje i odwołuje prokuratora (art. 74 § 1 i art. 93 § 1 i 2 pr.prok.), odbiera ślubowanie od prokuratora (art. 92 pr.prok.), określa wzór legitymacji prokuratora (art. 100 § 3 pr.prok.), zwalnia prokuratora z obowiązku zachowania tajemnicy (art. 102 § 3 pr.prok.), zgłasza sprzeciw wobec podjęcia lub kontynuowania przez prokuratora dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania (art. 106 § 7 pr.prok.), odbiera i analizuje oświadczenia prokuratorów o stanie majątkowym (art. 104 § 4 pr.prok.), deleguje prokuratorów (art. 106 § 1 pr.prok.), przyznaje odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 117 § 2 pkt 6 pr.prok.) itp. itd.

Podobnie jak w poprzednich stanach prawnych prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności (art. 2 pr.prok.), a obowiązki te Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy PG oraz podlegli im prokuratorzy wykonują m.in. przez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 § 1 pkt 1 pr.prok.). Podobnie też jak w przeszłości to ustawa szczególna, tj. z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym na dzień sporządzania opinii<sup>3</sup> (dalej: KPK 2026), nadal wyraźnie rozróżniała kompetencje prokuratora (np. art. 311 § 1 KPK 2026) od kompetencji Prokuratora Generalnego (np. art. 328 § 1 KPK 2026).

W świetle powyższego uznać należy, że po ponownym połączeniu urzędów PG i MS, PG nadal nie jest prokuratorem w rozumieniu ustawy. Jedyną różnicą w stosunku do stanu sprzed rozdzielenia urzędów PG i MS jest wprowadzenie wobec osoby sprawującej urząd MS, a więc równocześnie urząd PG, niektórych wymogów dotyczących osób ubiegających się o stanowisko prokuratora.

## **2. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna Prokuratora Generalnego i prokuratora**

Pomimo przywrócenia unii personalnej PG i MS ustawodawca nie powrócił w całości do rozwiązań sprzed likwidacji tej unii. Tym razem, inaczej niż w obu opisanych wyżej

---

<sup>3</sup>

Lexintranet.ad.prokuratura.gov.pl/#/act/16798685/444722090?directHit=true&directHitQuery=Kod eks%20postępowania%20karnego&searchPit=2026-02-06 (dostęp: 06.02.2026)

stanach prawnych, istnieje jeden ogólny przepis regulujący zasady odpowiedzialności karnej PG i prokuratora. I tak, prokurator oraz Prokurator Generalny nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani tymczasowo aresztowany bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a zatrzymany - bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do czasu wydania zezwolenia na pociągnięcie prokuratora albo Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej wolno przedsięwziąć tylko czynności niecierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego. W przypadku Prokuratora Generalnego zawiadamia się Prezesa Rady Ministrów (art. 135 § 1 pr.prok.). Przepisy art. 135 § 2-13 pr.prok. szczegółowo określają zasady dotyczące uchylania immunitetu prokuratora, a art. 135 § 14 pr.prok. nakazuje stosować te przepisy odpowiednio do PG. W sprawach, o których mowa w art. 135 pr.prok., orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy jako sąd dyscyplinarny (art. 145 § 1a pr.prok.).

Inaczej jednak uregulowana jest odpowiedzialność dyscyplinarna, w tym odpowiedzialność dyscyplinarna za wykroczenie. Odpowiednie przepisy pr.prok. mówią bowiem w tym kontekście wyłącznie o prokuratorze, a brak jest uregulowania nakazującego – na wzór art. 135 § 14 pr.prok. – odpowiednie stosowanie tych przepisów do PG. I tak za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), których rodzaje są liczniejsze niż w poprzednich stanach prawnych, odpowiada tylko prokurator (art. 137 § 1 pr.prok.). Ponadto wyłącznie wobec prokuratora sformułowana została zasada, że za wykroczenie odpowiada on tylko dyscyplinarnie, ale że w przypadku wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji może on przyjąć mandat karny albo uiścić grzywnę w przypadku ukarania mandatem zaocznym, zaś wyrażenie przez prokuratora zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej w wymienionym trybie wyłącza jego odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 138 § 1 i 3-5 pr.prok.). Prokurator Generalny jest nadal przełożonym dyscyplinarnym prokuratorów, ale nie istnieje funkcja przełożonego dyscyplinarnego w stosunku do PG (art. 144 pr.prok.). Nie istnieje również rzecznik dyscyplinarny, który mógłby wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec PG (art. 153 § 1, art. 154 § 1 pr.prok.), gdyż takiego uprawnienia nie posiada nawet nieznany wcześniejszym ustawom Rzecznik Dyscyplinarny MS (art. 153a § 1 pr.prok.). O tym, że postępowanie dyscyplinarne dotyczyć może tylko prokuratora, a nie PG, świadczy też fakt, że w toku tego postępowania PG ma liczne uprawnienia, a ustawa nie przewiduje rozwiązań alternatywnych na wypadek, gdyby

postępowanie dyscyplinarne toczyło się wobec PG (np. art. 154 § 2, 3, 4, 6, 9, 10, 10a pr.prok.).

Z powyższego wynika, że Prawo o prokuraturze nie przewiduje możliwości zrzeczenia się immunitetu przez Prokuratora Generalnego. Jedynie prokuratorowi oferuje ono możliwość zrzeczenia się immunitetu, ale wyłącznie w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, i to tylko gdy chodzi o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Ponieważ ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze – w przeciwieństwie do ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – doczekała się licznych komentarzy doktryny, warto zwrócić uwagę, że żaden z autorów komentujących art. 137 i 138 pr.prok. nie wspomina o możliwości podlegania Prokuratora Generalnego odpowiedzialności dyscyplinarnej na gruncie tych przepisów ani nie mówi o tym, że za wykroczenia PG mógłby odpowiadać tylko dyscyplinarnie i że mógłby poprzez przyjęcie mandatu lub uiszczenie grzywny nałożonej mandatem zaocznym zrzec się immunitetu w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (A. Kiełtyka, Kotowski, W., Ważny A., *Prawo o prokuraturze: komentarz*, Warszawa 2017; A. Reczka, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017; P. Turek, *Prawo o prokuraturze: komentarz praktyczny*, Warszawa 2023; *Prawo o prokuraturze. Komentarz praktyczny*, red. A. Staszak, Warszawa 2020; *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2021; A. Roch, *Odpowiedzialność sędziego i prokuratora za wykroczenia*, *Prokuratura i Prawo* nr 2020/9). Brak jest też orzecznictwa sądów idącego w tym kierunku.

### **III. Możliwość zrzeczenia się immunitetu w sprawach o wykroczenia w innych obowiązujących ustawach**

#### **A. Sędziowie**

Zgodnie z art. 181 Konstytucji RP sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się

prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.), za wykroczenie sędziego odpowiada tylko dyscyplinarnie, przy czym jedynie gdy chodzi o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji może on dobrowolnie poddać się odpowiedzialności za takie wykroczenie poprzez przyjęcie mandatu karnego lub uiszczenie grzywny w przypadku ukarania mandatem zaocznym, co wyłącza jego odpowiedzialność dyscyplinarną. Analogicznie uregulowana jest odpowiedzialność sędziego Sądu Najwyższego (art. 72 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622 z późn. zm.).

## **B. Posłowie i senatorowie**

Immunitet posłów i senatorów chroniony jest przez art. 105 Konstytucji RP. Przepis ten dopuszcza możliwość wyrażenia przez zainteresowanego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 105 § 4), przy czym szczegółowe zasady pociągania posłów u senatorów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa (art. 105 § 6). Zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 907) poseł lub senator może zrzec się odpowiedzialności karnej tylko przed Sejmem lub Senatem i tylko w szczególnym trybie (art. 8). Ten sam rygorystyczny tryb stosuje się odpowiednio do odpowiedzialności za wykroczenia, a jedyne odstępstwo od niego dotyczy wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, kiedy to przyjęcie przez posła lub senatora mandatu karnego albo uiszczenie grzywny w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym stanowi oświadczenie o wyrażeniu przez niego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności w tej formie (art. 10b).

## **C. Funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli**

Zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 z późn. zm.), Prezes NIK nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (art. 18), a te same przepisy stosuje się odpowiednio do jego odpowiedzialności za wykroczenia (art. 18f). Ustawa nie przewiduje możliwości dobrowolnego zrzeczenia się immunitetu przez Prezesa NIK, nawet w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia. Co więcej, także

wiceprezesa i dyrektora generalnego NIK oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium NIK (art. 88), a równocześnie brak jest przepisu pozwalającego im na dobrowolne zrzeczenie się immunitetu.

#### **D. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych**

Zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Może on natomiast wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji poprzez przyjęcie mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym (art. 38 § 1-3).

#### **E. Personel dyplomatyczny i konsularny**

Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 6 ustawy z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 860) nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy obwiniony jest a) uwierzytelnionym w Rzeczypospolitej Polskiej szefem przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa obcego, b) osobą należącą do personelu dyplomatycznego tego przedstawicielstwa, c) osobą należącą do personelu administracyjnego lub technicznego tego przedstawicielstwa, d) członkiem rodziny osób wymienionych w lit. a–c i pozostaje z nimi we wspólnocie domowej, e) inną osobą korzystającą z immunitetu dyplomatycznego, na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, f) kierownikiem urzędu konsularnego lub innym urzędnikiem konsularnym państwa obcego albo inną osobą zrównaną z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. W ustawie tej nie przewidziano możliwości dobrowolnego poddania się odpowiedzialności za wykroczenie przez wymienione osoby. Z kolei na gruncie procedury karnej immunitetu dyplomatycznego i konsularnego może zrzec się tylko państwo wysyłające, a nie osoba objęta tym immunitetem (art. 580 § 1 KPK 2026).

## IV. Cel i charakter instytucji immunitetu

W orzecznictwie zauważono, że sędzia nie działa we własnym imieniu, ale mocą nadanej władzy wydaje orzeczenia oraz wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Ma on nie tylko prawo, ale i obowiązek dokonać oceny dowodów stanowiących podstawę faktyczną orzekania w postępowaniu karnym oraz w zależności od poczynionych ustaleń, powinien zastosować sankcję przewidzianą w prawie karnym. Niezależną, wolną od nacisków ochronę sędzię zapewnia immunitet sędziowski, który służy stabilizacji, niezbędnej dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jako jednej z władz konstytucyjnych, i zabezpiecza sądy oraz sędziów w ich niezależnym orzekaniu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2017 r., SNO 59/16, LEX nr 2255335). W orzecznictwie zauważono również, że celem immunitetu sędziowskiego nie jest tworzenie swoistego przywileju i ochrona tej grupy funkcjonariuszy państwowych przed odpowiedzialnością karną za popełnione przestępstwa. Jakkolwiek bowiem immunitet sędziowski ma też aspekt subiektywny, skoro chroni konkretną osobę w konkretnej sprawie, to przede wszystkim stanowi on instytucję ustrojową i nie może być rozpatrywany w kategoriach prawa podmiotowego (C. Golik, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z dnia 27 października 2017 r., sygn. SNO 38/17*, Prokuratura i Prawo nr 2020/4-5, s. 229).

Poprzez analogię należy przyjąć, że również prokurator ani Prokurator Generalny – jak też inne osoby sprawujące urzędy, których immunitety omówiono wyżej – nie działają we własnym imieniu, ale mocą nadanej im władzy, a ich immunitet nie ma charakteru prawa podmiotowego, lecz stanowi instytucję ustrojową, będącą gwarancją prawidłowego sprawowania tej władzy. Instytucja immunitetu należy więc do prawa publicznego, a nie prywatnego. Stąd też należy przyjąć, że osoba wyposażona przez immunitet nie może nim rozporządzać na zasadzie autonomii woli, jak swoim prawem podmiotowym, ale że może dysponować tym immunitetem na takich samych warunkach, na jakich sprawuje ona władztwo publiczne. Warunki te zaś określa wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Innymi słowy, immunitetu można zrzec się tylko wtedy, gdy ustawa na to zezwala, i tylko w granicach określonych przez ustawę.

## V. Wnioski

Na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci ustrój prokuratury poddawany był gruntownym reformom, jednak i przed rozdziałem urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, i w trakcie rozdziału tych urzędów, i po ich ponownym połączeniu, PG nie był i nie jest traktowany przez ustawodawcę jako prokurator. Reguła ta wyraża się to między innymi w tym, że immunitet PG i prokuratora w sprawach karnych, w tym w sprawach o wykroczenia, jak też zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej PG i prokuratora były i są ukształtowane ustawowo w odmienny sposób. Aczkolwiek we wszystkich analizowanych stanach prawnych prokurator odpowiadał i odpowiada za wykroczenia wyłącznie na drodze dyscyplinarnej, to możliwość rezygnacji prokuratora z immunitetu w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia – i to tylko za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji – została wprowadzona dopiero pod rządami obecnie obowiązującej ustawy, tj. Prawa o prokuraturze. Celem takiego rozwiązania jest tylko i wyłącznie stworzenie prokuratorowi możliwości uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenie. Ustawa ta jednak nie przewiduje odpowiedzialności dyscyplinarnej PG, nie stanowi, że PG odpowiada za wykroczenia tylko dyscyplinarnie, i nie daje w związku z tym PG możliwości zrzeczenia się immunitetu w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie w celu uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Równocześnie brak jest jakiegokolwiek podstawy ustawowej – ani nawet poglądów orzecznictwa lub doktryny, a tym bardziej poglądów ugruntowanych – aby zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora, w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenia (art. 137 i 138 pr.prok.), stosować na drodze analogii do Prokuratora Generalnego. Za taką konkluzją przemawia przede wszystkim treść samej ustawy Prawo o prokuraturze, gdzie ustawodawca w zakresie immunitetu od odpowiedzialności karnej nakazał odpowiednie stosowanie do PG zasad dotyczących prokuratora (art. 135 § 14 pr.prok.), ale nie uczynił tego, gdy chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną, w tym odpowiedzialność dyscyplinarną za wykroczenie. Konkluzja ta opiera się również na zasadzie racjonalnego prawodawcy, według której twórca prawa jest podmiotem doskonale zorientowanym, spójnym aksjologicznie, działającym celowo i precyzyjnie, a wydawane przez niego normy są sensowne i nieprzypadkowe. Skoro więc prawodawca w kolejnych ustawach reformujących status prokuratury nie wprowadził określonych rozwiązań w stosunku do PG, a wprowadził je w stosunku do

prokuratorów, to uczynił to świadomie i celowo. Konkluzję taką wspiera przegląd ustaw regulujących immunitety innych osób pełniących urzędy publiczne, gdzie wszelkie wyjątki od immunitetu są określone w sposób ścisły i wyczerpujący, przy czym w większości analizowanych ustaw wyjątkiem takim jest właśnie rezygnacja z immunitetu w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, polegająca na przyjęciu mandatu karnego lub uiszczeniu grzywny wymierzonej mandatem zaocznym za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Ponadto sama natura immunitetu wskazuje, że nie jest on prawem podmiotowym jego dzierżyciela, którym mógłby on dobrowolnie rozporządzać w ramach autonomii woli. Jest on bowiem instytucją prawa publicznego, określającą gwarancje wykonywania władzy publicznej przez jego dzierżyciela. Dlatego też immunitet podlega zasadzie legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji RP, a w związku z tym można się go zrzec tylko wtedy, gdy ustawa na to zezwala, i tylko w granicach określonych przez ustawę.

Reasumując, Prokurator Generalny nie jest prokuratorem w rozumieniu art. 138 pr.prok., a w konsekwencji nie jest dopuszczalne zrzeczenie się przez Prokuratora Generalnego immunitetu w sprawach o wykroczenie.