

Zmiany w modelu funkcjonowania prokuratury w Polsce

BOGDAN MYRNA

Prokuratura Apelacyjna we Wrocławiu

I

W Polsce prokuratura¹ nie znalazła dotąd miejsca w konstytucji², co można odczytać – jak słusznie zauważa A. Gaberle – „jako przypisanie jej podrzędnej roli w systemie organów władzy państwowej”³. W konstytucji znalazły się natomiast (z całym szacunkiem dla tych instytucji) dwie inne instytucje, a mianowicie: Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgodnie z art. 208 ust.1 ustawy zasadniczej, stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, a także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która w myśl art. 213 ust. 1 konstytucji stoi na straży wolności

¹ O instytucji prokuratora (rzecznika oskarżenia publicznego) jako organu procesowego pisałem w artykule „*Prokurator – rzecznik oskarżenia publicznego jako organ procesowy*”, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, pod red. L. Boguni, Wrocław 2005, s. 161 i n.

² Z lektury konstytucji wynika, iż na jej kartach trzykrotnie jedynie mówi się o prokuraturze, a mianowicie: w art. 103 ust. 2 (który stanowi, iż m.in. prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego; w art. 108 (w zw. z art. 103 ust. 2), z którego wynika, że prokurator m.in. nie może sprawować mandatu senatorskiego, i w art. 191 ust. 1 pkt 1 (w zw. z art. 188) – który uprawnia m.in. Prokuratora Generalnego do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 konstytucji.

³ A. Gaberle, *O nowy kształt Prokuratury w Polsce*, PiP 2007, nr 8, s. 3.

słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Prokuratura, stojąc na straży praworządności w demokratycznym państwie prawnym, niewątpliwie zasługuje również na to, by także znaleźć się w Konstytucji RP. Dlatego uważam, iż w ustawie zasadniczej powinny znaleźć się stosowne zapisy, które by określiły zarówno pozycję ustrojową Prokuratury, jak i Prokuratora Generalnego (oczywiście po – co jest już w zasadzie przesądzone – rozdzieleniu tej funkcji w trybie ustawowym od funkcji ministra sprawiedliwości) i Krajowej Rady Prokuratorów (wzorowanej na Krajowej Radzie Sądownictwa, o której traktują art. 186 i 187 konstytucji). Naturalnie rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego powinno nastąpić w trybie legislacyjnym, polegającym na zmianie przepisów ustawy o prokuraturze. Natomiast konstytucyjne umocowanie Prokuratora Generalnego jako naczelnego urzędu państwowego i podległej mu Prokuratury, której działalność wkracza ze swej istoty w sferę konstytucyjnych praw i obowiązków obywatelskich, będzie miało moim zdaniem fundamentalne znaczenie ustrojowe w demokratycznym państwie prawa. Oczywiście, bardzo ważną funkcję w nowej prokuraturze powinna spełniać (o czym wyżej wspomniałem) również ukonstytuowana Krajowa Rada Prokuratorów, która (na wzór Krajowej Rady Sądownictwa; w oparciu o art. 186 ust. 1 konstytucji) powinna stać na straży niezależności prokuratury i prokuratorów i która powinna posiadać stosowny zakres kompetencji na wzór Krajowej Rady Sądownictwa.

A zatem punktem wyjścia do jakichkolwiek zmian w modelu funkcjonowania prokuratury powinno być – co chcę podkreślić – konstytucyjne określenie zarówno jej pozycji ustrojowej, jak i jej zadań. W ustawie zasadniczej, a nie w ustawie o prokuraturze powinien tym samym (na wzór dotyczącego sędziów art. 178 ust. 1 konstytucji) znaleźć się zapis, iż Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy są niezależni i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom przy realizacji zadań przewidzianych w art. 2 (chodzi o strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw) i podejmowaniu działań określonych w art. 3 ust. 1 i 2 (dla realizacji zadań określonych w art. 2) – Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2002 r., Nr 21, poz. 206 z późn. zm.). A ponadto prokuratorom także konstytucyjnie (tak jak to w przypadku sędziów przewiduje art. 178 ust. 2 konstytucji) powinno się zapewnić warunki pracy

i godziwe wynagrodzenie, odpowiadające godności urzędu oraz zakresu ich obowiązków. Naturalnie konstytucyjnie określona niezależność prokuratorów powinna stać na straży ich apolityczności. Apolityczność zaś powinna być (podobnie jak w przypadku sędziów określa to art. 178 ust. 3 konstytucji) także konstytucyjnie uregulowana.

II

Podzielając utworzenie urzędu Prokuratora Generalnego (jako naczelnego organu prokuratury) i tym samym rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, uważam, iż kandydaci do pełnienia tej szczególnej i zaszczytnej funkcji powinni się wywodzić wyłącznie ze środowiska prokuratorów. Oczywiście Prokuratorem Generalnym powinna zostać wyłącznie osoba o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, intelektualnych oraz moralnych.

Jeżeli zaś chodzi o Krajową Radę Prokuratorów (która *de facto* zastąpiłaby dotychczas funkcjonującą Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym), to powołanie tejże instytucji (podobnie zresztą jak instytucji Prokuratora Generalnego) jest niewątpliwie uwarunkowane niezależnością prokuratury od wpływów politycznych. Natomiast niejako dodatkowym gwarantem niezależności Prokuratora Generalnego od czynników politycznych⁴ jest rozwiązanie zakładające brak możliwości powtórzenia kadencji (kadencji 7-letniej). Ponadto zabezpieczeniem niezależności Prokuratora Generalnego będzie w tym kontekście zakaz należenia przez niego (zresztą tak, jak i przez wszystkich podległych mu prokuratorów) do partii politycznej, związku zawodowego, jak też prowadzenia działalności publicznej, niedającej się pogodzić z niezależnością i godnością sprawowanego przez niego urzędu. Natomiast w świetle proponowanych zmian ustawy o prokuraturze Krajowa Rada Prokuratorów ma „zapewnić przestrzeganie w Prokuraturze przepisów prawa

⁴ „Symbolicznym aktem, który ma uniezależnić Prokuratora Generalnego od czynników politycznych w trakcie sprawowania funkcji jest złożenie przez niego uroczystego ślubowania przed Prezydentem RP” [art. 10 a ust. 5 – dop. autora] – Z Uzasadnienia projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7.02.2008 r. w przedmiocie proponowanych zmian ustawy o prokuraturze, s. 58.

i standardów etycznych”⁵. Realizację tego celu ma zapewnić określony stosownymi przepisami skład Rady, jak i też rozszerzony zakres kompetencji tejże instytucji⁶.

Nie wchodząc w analizę proponowanych kompetencji zarówno w odniesieniu do Prokuratora Generalnego, jak i Krajowej rady Prokuratorów, należy stwierdzić, iż obie te instytucje są bez wątpienia potrzebne polskiej prokuraturze. Uważam bowiem, że obie będą ją godnie reprezentować i postępować zgodnie ze swoimi kompetencjami, realizując przy tym postawione im zadania. Myślę również, iż Prokurator Generalny, jak i Krajowa Rada Prokuratorów będą także stać na straży niezależności i apolityczności prokuratorów.

III

Uważam, że struktura organizacyjna prokuratury powinna być symetryczna ze strukturami sądowymi, a więc czterostopniowa. Należy zatem zachować symetrię organizacyjną prokuratury i sadownictwa. Dlatego też sądzę, iż błędem będzie likwidacja prokuratorów apelacyjnych. Przypomnieć bowiem trzeba, że tworząc w 1993 r. prokuratury apelacyjne dążono do trwałego powiązania prokuratury z władzą sądowniczą. Ponadto kierowano się wówczas koniecznością niejako odsunięcia Prokuratora Generalnego od – poza wyjątkowymi, przewidzianymi w procedurze karnej uprawnieniami – działalności procesowej, która powinna kończyć się na poziomie apelacyjnym. Moim zdaniem kwestia ta nie straciła na aktualności. W razie zaś likwidacji szczebla apelacyjnego rozpocznie się rozbudowywanie struktur i obsady kadrowej przyszłej Prokuratury Generalnej, która ma zastąpić Prokuratorów Krajową. Ponadto likwidacja prokuratorów apelacyjnych, co jest tematem wielu uchwał Zgromadzeń Prokuratorów Apelacyjnych, uniemożliwiłaby prokuratorom prokuratorów okręgowych przewidziany od 1 lipca 2008 r. tzw. awans poziomy. Uważam zatem, iż nie należy likwidować prokuratorów apelacyjnych. Likwidacja tego szczebla prokuratury spowoduje bowiem deprecjację instytucji prokuratury. Obniży to również prestiż zawodu prokuratora, gdyż na rozprawach i posie-

⁵ Z uzasadnienia projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7.02.2008 r. w przedmiocie proponowanych zmian ustawy o prokuraturze, s. 62.

⁶ Tamże.

dzeniach w sądach apelacyjnych nie będą już uczestniczyć prokuratorzy prokuratur apelacyjnych z wydziałów sądowych. Dlatego też uważam, że należy się raczej zastanowić nad nową formułą funkcjonowania prokuratur apelacyjnych, w których niewątpliwie powinny funkcjonować prężne wydziały sądowe, które stanowić będą (poprzez realizację swoich zadań i tym samym obsługę sądów apelacyjnych) „pewną łączność służbową prokuratury” z władzą sądowniczą szczebla apelacyjnego. Oczywiście w prokuraturach apelacyjnych powinny też funkcjonować odpowiednie komórki, które by się koncentrowały i zajmowały sprawami z zakresu: szkoleń, wizytacji, lustracji, kadr i innymi działaniami o charakterze organizacyjnym, dotyczącymi prokuratur okręgowych i rejonowych. Tym samym prokuratury okręgowe zostałyby odciążone z działań szkoleniowych, wizytacyjno-lustracyjnych i kadrowych (oraz innych o charakterze organizacyjnym), a skupiłyby się w szczególności na działalności procesowej (śledczej), obsłudze sądów okręgowych i nadzorowaniu pracy dochodzeniowo-śledczej w prokuraturach rejonowych. Działalność prokuratur apelacyjnych powinna się więc koncentrować wyłącznie na obsłudze sądów apelacyjnych oraz na sprawach o charakterze prezydialnym (organizacyjnym). Działalność ta, moim zdaniem, nie powinna dotyczyć prowadzenia śledztw w ramach wydziałów ds. przestępczości zorganizowanej. Wydziały ds. przestępczości zorganizowanej powinny funkcjonować wyłącznie na poziomie prokuratur okręgowych, a nie jak jest obecnie, tzn. w ramach struktury Prokuratury Krajowej. Sąd Najwyższy bowiem (który rangą odpowiada przecież Prokuraturze Krajowej czy też przyszłej Prokuraturze Generalnej) ani też sądy apelacyjne nie rozstrzygają przecież w I instancji żadnych spraw karnych.

IV

Kolejną i bardzo ważną kwestią, którą należy omówić, jest sprawa kryteriów awansowych prokuratorów, bez możliwości ich omijania w drodze uznaniowych decyzji, podejmowanych np. w trybie art. 59 ust. 2 *in fine*⁷ ustawy o prokuraturze. Kryteria awansowe powinny być za-

⁷ Art. 59 ust. 2 *in fine* stanowi, iż nagrodą może być również awans w terminie wcześniejszym niż przewidują to przepisy o wynagrodzeniu lub powołaniu na wyższe stanowisko służbowe albo przepisy szczególne.

tem jasne i czytelne. Jasne i czytelne powinny być również przyczyny odwołania prokuratorów funkcyjnych z ich funkcji przed upływem kadencji.

Kryteriów tych w żadnym wypadku nie spełniają zbyt szerokie i nieostre pojęcia zaproponowane w katalogu przyczyn umożliwiających odwołanie z funkcji kierowniczej, tzn. „dobro służby” i „nienależyte wypełnianie obowiązków służbowych”.

Te dwie przyczyny odwołania z funkcji przed upływem kadencji należy oczywiście usunąć, albowiem są to pojęcia zbyt ogólne i nie mogą w żadnej mierze skutkować odwołaniem prokuratorów funkcyjnych. Natomiast powodem usunięcia prokuratora ze stanowiska kierowniczego przed upływem kadencji (która w istocie stanowi gwarancje niezależności prokuratury) może być tylko i wyłącznie: rezygnacja (zrzeczenie się pełnienia funkcji), choroba lub utrata sił (stwierdzone orzeczeniem lekarskim), skazanie prawomocnym wyrokiem sądu lub też prawomocne orzeczenie dyscyplinarne pozbawiające prawa wykonywania funkcji. W każdym jednak przypadku – co chcę bardzo wyraźnie podkreślić – decyzja o odwołaniu prokuratora z pełnionej przez niego funkcji powinna być szczegółowo uzasadniona i zawierać konkretne zarzuty (precyzyjnie uzasadnione), których miał się dopuścić sprawujący tę funkcję prokurator. W żadnym wypadku nie może być tak (jak to jest obecnie), by decyzja o odwołaniu prokuratora ze stanowiska kierowniczego nie zawierała stosownego uzasadnienia, skutkującego odwołaniem go z funkcji. Chodzi bowiem o to, by prokurator funkcyjny poznał powód (lub powody) odwołania go z funkcji.

Uważam także, iż na stanowiska prokuratorów przyszłej Prokuratury Generalnej oraz prokuratorów okręgowych nie powinni być, tak jak się to proponuje w art. 14a ust. 1 i 2 projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7.02.2008 r. w zakresie zmian ustawy o prokuraturze, powoływani adwokaci, radcy prawni czy też notariusze. Stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej będzie bowiem „częściowym” ukoronowaniem kariery prokuratorskiej, prokuratora zaś Prokuratury Generalnej (oprócz naturalnie samej funkcji Prokuratora Generalnego) – „całkowitym” ukoronowaniem kariery prokuratorskiej. Takie awanse byłyby więc wyjątkowo niesprawiedliwe, albowiem (z całym szacunkiem dla tych zawodów

prawniczych) adwokaci, radcy prawni czy też notariusze⁸, którzy mieliby awansować, tak naprawdę nie mają żadnego doświadczenia w pracy prokuratorskiej, gdyż – co jest zrozumiałe – nigdy nie wykonywali stosownych obowiązków służbowych w prokuraturze.

Chcę również zwrócić uwagę na kwestie prokuratorskich wynagrodzeń. Problem ten (i w ogólne status finansowy prokuratorów), szczególnie w ostatnim okresie, staje się coraz bardziej nabrzmiały. Należy sobie zatem jasno powiedzieć, iż bez zapewnienia odczuwalnego wzrostu wynagrodzeń prokuratorskich, a w szczególności bez konstytucyjnego (tak jak w przypadku sędziów stanowi art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, o czym wspominałem w pierwszej części artykułu) zagwarantowania wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu prokuratorskiego, należy się liczyć z odejściami z tegoż zawodu. To z kolei może spowodować bardzo poważne, negatywne skutki dla prokuratury i oczywiście państwa, w postaci znacznego utrudnienia (bądź też nawet paraliżu) realizacji podstawowych zadań prokuratury, jakim są, zgodnie z art. 2 Ustawy o prokuraturze, strzeżenie praworządności oraz czuwanie nas ściganiem przestępstw. Dlatego też państwo powinno w trybie pilnym zapewnić zarówno sędziom, jak i prokuratorom godziwy wzrost wynagrodzeń, aby zapobiec powyższym skutkom, a także obniżaniu się statusu finansowego obu tych prawniczych korporacji. W żadnym wypadku nie można więc doprowadzić do „oderwania” systemu wynagrodzeń prokuratorów od systemu wynagrodzeń sędziów, a tym samym do zróżnicowania prokuratorskich i sędziowskich wynagrodzeń. Nie może być bowiem tak, by prokuratorzy, którzy stoją na pierwszej linii w walce z przestępczością, byli najgorzej opłacaną korporacją prawniczą w naszym kraju.

⁸ Mam na myśli adwokatów, radców prawnych i notariuszy, którzy cały czas wykonują swoje zawody prawnicze i którzy nigdy nie pracowali w prokuraturze.