



PIOTR  
TUREK

# Jest jak potwór z Loch Ness

## Jak zagwarantować niezależność prokuratorską?

**P**roblem niezależności prokuratury jest równie stary jak ona sama. Już w 1831 r. we Francji zauważono, że jeśli skarga publiczna ma stanowić dla obywateli gwarancję bezpieczeństwa, a nie powód do niepokoju, to należy wprowadzić gwarancje przeciwko arbitralnemu ściganiu - na wzór istniejących już gwarancji przeciwko arbitralnemu skazaniu. Uczciwi obywatele dopiero wtedy nabiorą zaufania do prokuratury, gdy przestanie ona być obligatoryjnym instrumentem rządu. Jeśli bowiem instytucja ta upadła tak nisko w oczach opinii publicznej, to właśnie z powodu utraty niezależności (J.L.E. Ortolan, I. Ledean, Le Ministère public en France, s. LXVIII-LXXI). Co ciekawe, po dwóch wiekach problem pozostaje nad Sekwaną wciąż aktualny. Kiedy w 2022 r. prezydent Macron zwołał „Stany Generalne Wymiaru Sprawiedliwości”, przedstawiciele środowiska sędziowsko-prokuratorskiego podnosili, że wprowadzenie rzeczywistej niezależności wymiaru sprawiedliwości wymaga reformy konstytucyjnego statusu prokuratury. Aby bowiem rozpruć podejrzenia opinii publicznej co do związków między prokuratorami i politykami, należy znieść podporządkowanie prokuratury ministrowi sprawiedliwości (postępowania karne podlegałyby Krajowej Dyrekcji Skargi Publicznej odpowiedzialnej przed parlamentem, a kwestie kadrowe i dyscyplinarne prokuratorów Najwyższej Radzie Sądownictwa). Ci sami przedstawiciele środowiska sędziowsko-prokuratorskiego zauważyli jednak, że niezależność prokuratury jest jak wąż morski (my postępowaliśmy: potwór z Loch Ness) - mityczny stwór, który od lat przewija się bezzażebnie w czełach gabinetów władzy, nie wypływając nigdy na powierzchnię (Les états généraux auraient dû enfin consacrer une véritable indépendance de la justice française, „La Croix”, 8 lipca 2022 r.).

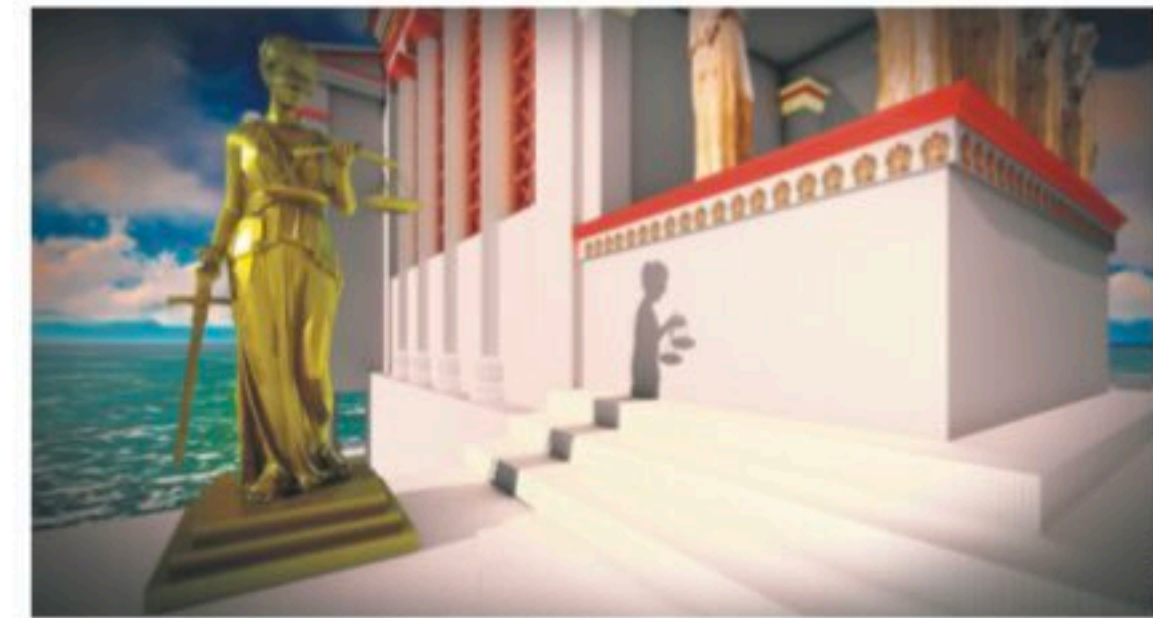
niezależni prokuratorzy mogą łatwo uchronić się przed gniewem przełożonych, przechodząc niemal automatycznie na stanowiska sędziowskie. O takim zaś statusie prokuratorzy polscy mogą tylko pomarzyć. Jak to więc w końcu jest z niezależnością prokuratorską? Kiedy i w jakich warunkach

ochrony praw i wolności, a ich niezależność nie stanowi przywileju, lecz niezbędną konsekwencję niezależności sądownictwa, a zarazem gwarancję skutecznego wymiaru sprawiedliwości (karta rzymska). Bezstronny sędzia jest w stanie naprawić szkody wyrządzone przez prokuratora

przorytetowego traktowania określonych przestępstw. Z kolei niezależność wewnętrzna nie oznacza dowolności działania prokuratora. Przeciwnie, prokurator może być - i z reguły jest - podporządkowany hierarchii, która ma zapewnić poprawność i jednolitość funkcjonowania wymia-

w konstytucji, a przynajmniej w ustawie. Prokuratorzy powinni korzystać z wolności wypowiedzi i stowarzyszania się, w tym z możliwości udziału w debacie publicznej o kwestiach prawnych. Powinni dysponować środkami i uprawnieniami niezbędnymi do prawidłowego pełnienia powierzonej im misji,

starczyć z punktu widzenia międzynarodowych standardów demokratycznego państwa prawa, o tyle staje się iluzoryczna, gdy nie jest otoczona odpowiednimi gwarancjami statusu prokuratora. Gwarancje te zaś składają się z dwóch elementów: określone uprawnienia muszą zostać udzielone ustawowo, najlepiej w konstytucji, musi istnieć organ, który uprawnienia te egzekwuje. Organem tym może być nie tylko sąd, ale i rada prokuratorów czy sądownictwa bądź innego rodzaju ciało, najlepiej z odpowiednim zapleczem eksperckim. Najważniejsze jednak, by organ ten mógł wydawać wiążące decyzje w konkretnych sytuacjach. Tymczasem jeśli wczytamy się w prawo o prokuraturze z 2016 r. czy we wcześniejszą, wielokrotnie nowelizowaną ustawę o prokuraturze z 1985 r., to natychmiast widać, że przełożeni mogą podejmować w stosunku do prokuratorów niezależne decyzje, pozostające de facto poza kontrolą. Może się więc okazać, że gdy prokurator zbyt nachalnie zaakcentuje swoją ustawową niezależność, to na drugi dzień będzie już wykonywał obowiązki na drugim końcu Polski albo zajmował się zupełnie obcą mu dziedziną prawa, cofnięta mu zostanie zgoda na wykonywanie dodatkowych zajęć, nie dostanie zgody na zamieszkanie poza miejscowością będącą siedzibą jego prokuratury, zostanie pominięty przy podziale nagród itp. itd. Oczywiście, może dochodzić roszczeń przed sądem, ale oznacza to zaangażowanie się w długotrwały proces (średni czas trwania postępowań sądowych w I instancji wynosił w 2021 r. 7,1 miesiąca) i niepotrzebne uzewnętrznienie sporu.



można ją uznać za wystarczającą? A może postulat niezależności to tylko kolejne roszczenie żadnej przywilejów grupy zawodowej, chcące wyrwać się spod demokratycznej kontroli rządu? Warto uporządkować pojęcia i zaproponować rozwiązania, a za punkt odniesienia przyjąć standardy międzynarodowe - w szczególności sprawozdanie Komisji Weneckiej na temat europejskich standardów niezależności systemu sądownictwa: część II - prokuratura (standardy KW) oraz dokumenty Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE): opinię nr 4 w sprawie relacji między sędziami i prokuratorami (deklaracja z Bordeaux), opinię nr 9 w sprawie europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora (karta

ra, ale system, w którym i sędzia, i prokurator przestrzegają najwyższych standardów, zapewnia lepszą ochronę praw człowieka. Nie można jednak mylić niezależności prokuratorskiej z niezawisłością sędziowską (dokumenty międzynarodowe mogą wprowadzać w błąd, gdyż używają w każdym przypadku tych samych słów: ang. independence i fr. indépendance). O ile niezależność sądownictwa jako całości i niezawisłość każdego sędziego z osobna są filarami państwa prawa i nie mogą doznawać wyjątków, o tyle niezależność prokuratury jest mniej kategoryczna. Nawet jeżeli sama instytucja pozostaje niezależna (niezależność zewnętrzna), dopuszczalna jest kontrola hierarchiczna decyzji i działań prokuratorów, którzy są raczej autonomiczni (niezależność wewnętrzna - standardy KW). Jeśli więc nie ma sensu stwierdzenie, że sędzia jest częściowo niezależny, to już stwierdzenie, że prokuratura czy prokurator są niezależni częściowo lub w określonym zakresie, jest w świetle standardów międzynarodowych poprawne.

ru sprawiedliwości. Temu służą wytyczne i polecenia (opinia nr 13, standardy KW).

### Bez ingerencji z zewnątrz

Chociaż niezależności prokuratorskiej nie można utożsamiać z niezawisłością sędziowską, to jest między tymi pojęciami istotne podobieństwo. Chodzi o to, że nie wystarczy niezależności czy niezawisłości proklamować ustawowo, ale trzeba je otoczyć odpowiednimi gwarancjami. W przypadku sędziów Europejski Trybunał Praw Człowieka bada w tym kontekście: sposób powoływania, długość mandatu, gwarancje przed naciskami zewnętrznymi oraz obiektywne postrzeganie organu, a o braku niezawisłości przesądza podporządkowanie jednej ze stron sporu czy choćby hierarchii służbowej. Choć więc prokuratorzy powinni dążyć do bycia niezależnymi i postrzeganymi jako tacy (karta rzymska), to wymagań ETPC nie da się zastosować do nich wprost, skoro podlegają oni hierarchii, często podporządkowanej politykowi. Jak więc zagwarantować ich niezależność, choćby wąsko pojmowaną jako autonomię wewnątrz tej hierarchii?

Przede wszystkim pozycja zawodowa oraz czynności służbowe prokuratorów nie mogą być przedmiotem ingerencji spoza prokuratury, a wydawane im instrukcje powinny odpowiadać wymogom transparentności, tzn. mieć formę pisemną, być zgodne z prawem i pozostawać w zgodzie z ogólnie dostępnymi wytycznymi i kryteriami ścigania (deklaracja z Bordeaux, karta rzymska). Normy niezależności - jak również etyki i odpowiedzialności - powinny być określone

odpowiednim wyszkoleniem, uposażeniem porównywalnym do sędziowskiego i zapewniającym niezależność materialną, a także ochroną prawną i fizyczną życia, zdrowia i mienia.

”  
Lepiej, by o losach obywateli nie decydowali ludzie kierujący się strachem

Procedury dotyczące ich karny i dyscypliny powinny być jasno określone i poddane władzy niezależnego organu (opinia nr 13). Gdy prokurator niezgodzi się z poleceniem, nie wystarczy możliwość żądania wyłączenia ze sprawy, skoro przełożony może nakazać czynności innego prokuratorowi. Dlatego wątpliwość powinien rozstrzygnąć sąd lub inny niezależny organ.

Ponieważ zaś innym środkiem wpływania na decyzje prokuratora jest jego przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej, także wtedy powinno mu służyć odwołanie do niezależnego organu, na przykład do rady prokuratorów. Wskazane jest przy tym, aby decyzje tego organu miały skutek bezpośredni, a nie jedynie doradczy (standardy KW).

### Sprawa życiowa

O ile nawet wąsko zakreślona (bo sprowadzająca się do niepodlegania poleceniom władzy wykonawczej w sprawach indywidualnych) niezależność procesowa może wy-

Dlatego w nowej ustawie o prokuraturze należy wprowadzić możliwość przedłożenia każdej niekorzystnej dla niego sytuacji zawodowej do zbadań niezależnemu organowi. Organ ten miałby obowiązek wydania w określonym terminie wiążących zarządzeń i to dopiero one podlegałyby zakazowi do sądu. Takich uprawnień nie ma Krajowa Rada Prokuratorów; nie miała ich też istniejąca do 2016 r. Krajowa Rada Prokuratury. Ponieważ zaś żadne z tych ciał nie zapisało się szczególnie korzystnie w pamięci prokuratorów, być może warto nawiązać do prezentowanego na wstępie pomysłu prokuratorów francuskich i poddać prokuraturę kontroli organu usytuowanego przy parlamencie. W polskich warunkach mogłoby to być np. niepowstały bezpośrednio z bieżącymi problemami rządu Senat.

Jeszcze jedno. Wiosną 2023 r. samobójstwo popełnił prokurator z Nowego Sącza, a według mediów tem zdarzenia był konflikt z przełożonymi. Okazuje się więc, że gwarancje niezależności to dla prokuratorów sprawa dosłownie życiowa. Dla obywateli zaś lepiej, by o ich losach nie decydowali ludzie kierujący się śmiertelnym strachem. / e

*Autor jest doktorem nauk prawnych, prokuratorem Prokuratury Okręgowej w Krakowie*

### Niezależność mniej kategoryczna

Jeżeli zamiast „Stany Generalne Wymiaru Sprawiedliwości” powiemy „Kongres Prawników Polskich”, to sytuacja we Francji zaczyna zaskakująco przypominać sytuację w Polsce - tym bardziej że przedstawiciele środowiska sędziowsko-prokuratorskiego we Francji piszą, że ich propozycje składane są w kontekście licznych i trudnych do przełknięcia reform wymiaru sprawiedliwości forsowanych przez aktualną władzę. Z naszej perspektywy warto jednak zauważyć, że o braku niezależności prokuratury - i w konsekwencji o braku niezależności całego wymiaru sprawiedliwości - mówi się we Francji, gdy status prokuratury regulowany jest w konstytucji, minister sprawiedliwości nie ma prawa wydawania prokuratorom poleceń w sprawach indywidualnych, a

”  
Ich pozycja zawodowa i czynności służbowe nie mogą być przedmiotem ingerencji

rzymska) i opinię nr 13 w sprawie niezależności, odpowiedzialności i etyki prokuratorów (opinia nr 13).

W świetle tych dokumentów sędziowie i prokuratorzy muszą korzystać z niezależności przy pełnieniu swoich funkcji, w tym pozostawać niezależni jedni względem drugich (deklaracja z Bordeaux). Prokuratorzy działają w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym w celu zapewnienia