

PROKURATURA JAKO SAMONAPRAWIAJĄCY SIĘ MECHANIZM.

*Uwagi w związku z rozpoczęciem prac Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów
Powszechnych i Prokuratury*



dr Piotr Turek

Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów

Powszechnych i Prokuratury przez ministra Adama Bodnara
jest z punktu widzenia prokuratury wydarzeniem

historycznym. Oto po raz pierwszy w dziejach Polski władza wykonawcza uznała, że ustrój prokuratury jest kwestią na tyle ważną dla prawidłowego funkcjonowania państwa, że jej uregulowanie trzeba powierzyć gronu zewnętrznych ekspertów. Co więcej, gronu temu nadano status komisji kodyfikacyjnej, a więc ciała, które w polskiej tradycji prawnej cieszy się wielką estymą, gdyż kojarzone jest z największymi osiągnięciami legislacyjnymi – by przypomnieć tylko projekty kodeksu postępowania karnego z 1928 r. i kodeksu karnego („Makarewicz”) z 1932 r., opracowane przez komisję kodyfikacyjną działającą na mocy ustawy z 1919 r.

Co jednak najistotniejsze, komisja powołana przez min. Bodnara ma opracować zarówno nowy ustrój sądów, jak i nowy ustrój prokuratury, a w związku z tym w jej skład wchodzi i sędziowie, i prokuratorzy, i przedstawiciele nauki prawa. Dzięki tak nakreślonym zadaniom i tak dobranemu składowi komisji rodzi się więc realna szansa, aby zerwać z klątwą, która ciąży nad polską prokuraturą co najmniej od czasów stalinowskich, a która polega na jej ustrojowym oderwaniu od sądownictwa. Oczywiście, projekty ustaw sędziowskich i prokuratorów będą wypracowywane w podzespołach komisji kodyfikacyjnej, ale finalnie muszą zostać zatwierdzone przez komisję jako całość. Nawet więc jeśli prokuratorzy członkowie komisji będą dalej forsować kontrowersyjne rozwiązania prezentowane w opublikowanych już projektach społecznych (tj. w projektach ustaw prokuratorów autorstwa prok. dr. Michała Gabriel-Węglowskiego i Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia), to będą musieli przekonać pozostałych członków komisji, dlaczego status prokuratora ma tak dalece – i to jeszcze bardziej niż obecnie – różnić się na niekorzyść od statusu sędziego. Mam tutaj na myśli nie tylko szczególnie niepokojące propozycje zwiększające możliwość wydalenia prokuratora ze

służby bez decyzji sądu dyscyplinarnego (nigdy dotąd nie usłyszałem satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie, dlaczego sędziego można wywalić z zawodu wyłącznie decyzją sądu, a prokuratora także decyzją przełożonego; słyszę za to nieoficjalnie, że przecież musi być jakiś przepis, który umożliwia pozbycie się prokuratorów z nadania poprzedniej ekipy), lecz także o szereg pozornie drobnych, ale łącznie składających się na status prokuratora kwestii.

Lektura projektów społecznych ujawnia bowiem następujący paradoks. Prokuratorzy uskarżają się, że ich status jest niższy niż status sędziów i że traktowani są przez ustawodawcę bardziej jak urzędnicy niż funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości. Jednak gdy przychodzi do zaproponowania regulacji ustawowych, prokuratorzy przedstawiają własne – eklektyczne, a przeważnie mniej korzystne niż sędziowskie – rozwiązania, zamiast po prostu skopiować odpowiedni przepis z Prawa o ustroju sądów powszechnych (p.us.p.). I tak np. w projekcie LSO art. 147 regulujący urlop dla poratowania zdrowia jest nie wiedzieć dlaczego wzorowany na art. 73 Karty Nauczyciela. W efekcie prokurator miałby nabywać prawo do urlopu dla poratowania zdrowia dopiero po przepracowaniu siedmiu lat, podczas gdy ograniczenia takiego w stosunku do sędziów nie zawiera regulujący tę samą kwestię art. 93 p.u.s.p. Co więcej, zgodnie z projektem LSO prokuratorowi – inaczej niż sędziemu – nadal nie przysługiwałoby odwołanie do sądu od decyzji odmawiającej urlopu. Równolegle w obu projektach utrzymano sięgające „jaruzelskiej” (!) ustawy o Prokuraturze PRL z 1985 r. ogólne odwołanie do przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. – tak jakby autorzy projektów zapomnieli, że bez takiego odwołania obywateli p.u.s.p., i nie pamiętali o istnieniu ustawy z 2008 r. o służbie cywilnej, która zapewnia urzędnikom państwowym gwarancje bez porównania dalej idące niż wspomniana ustawa z 1982 r.

W dotychczasowych publikacjach (m.in. „Jak nie pisać ustawy o prokuraturze?”, Rzeczpospolita 5.07.2023) zwracałem uwagę na powyższe kwestie, jednak mój pogląd, że status prawny prokuratora powinien być maksymalnie zbliżony do statusu sędziego, nie znalazł szerszego zrozumienia. Warto więc postawić problem od strony faktycznej. Życzyłbym sobie mianowicie, aby w łonie komisji wywiązała się dyskusja na temat przyczyn obecnego stanu faktycznego, w którym nie zdarza się niemal nigdy, aby sędzia przechodził do pracy w prokuraturze, choćby nawet miało się to wiązać z awansem finansowym, ale zdarza się nader często, że prokurator ubiega się o pracę w sądzie, choćby najniższego szczebla. Warto też zastanowić się, dlaczego tak często doświadczony prokurator na stanowisko sędziowskie przegrywa konkurs z nigdy wcześniej nieorzekającym asystentem sędziego. Być może efektem tej dyskusji będzie konstatacja,

Dziennik – Gazeta Prawna
11 czerwca 2024 r.

że sędziowie dlatego właśnie nie chcą zostawać prokuratorami, że zdają sobie sprawę z niekorzystnego statusu ustawowego prokuratora. Być może też pojawi się w łonie komisji świadomość, że to właśnie na skutek trwającego od pokoleń oddzielenia prokuratury od sądownictwa, w tym zróżnicowania zasad rekrutacji i awansu sędziów i prokuratorów, ci ostatni stali się w oczach wielu sędziów niechętnie w swoim gronie widzianymi prawnikami „gorszego sortu” lub – by użyć dosadnego określenia prof. Ewy Łętowskiej – prawniczym „wyrobem czekoladopodobnym”. Dyskusja nad przyczynami takiego stanu rzeczy musi się odbyć z tego prostego powodu, że obiektywną miarą sukcesu komisji będzie zwiększenie atrakcyjności prokuratury w planach kariery sędziów i wzrost atrakcyjności prokuratorów w oczach organów sądowniczych zajmujących się rekrutacją nowych sędziów.

Niezależnie jednak od konkretnych rozwiązań ustrojowych, które zaproponowane zostaną w ostatecznym projekcie komisji, jej członkowie powinni mieć na uwadze fakt, że w historii nie jest znany przypadek kodyfikacji doskonałej, raz na zawsze ustalonej. Nawet tak pomnikowe zbiory praw jak francuski Code Civil (Kodeks Napoleona) z 1804 r. czy niemiecki Strafgesetzbuch (Kodeks karny) z 1871 r. były wielokrotnie, i to często gruntownie, nowelizowane, ale wciąż obowiązują pomimo zmieniających się radykalnie stosunków społecznych i ustrojów politycznych. Skoro więc ustawy doskonałej napisać się nie da, komisja kodyfikacyjna powinna postawić sobie za cel napisanie ustawy ponadczasowej, a więc takiej, która nie tylko ukształtuje na nowo prokuraturę, ale też w mądry sposób zapewni możliwość stopniowego dostosowywania się tej instytucji do zmieniających się warunków. Przykładem mechanizmu dostosowawczego wpisanego w treść samej ustawy jest klauzula przeglądowa zawarta w art. 119 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Przepis ten stwierdza, że Komisja Europejska będzie co pięć lat dokonywać oceny działania Prokuratury Europejskiej i przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej wnioski ustawodawcze, jeżeli uzna, że konieczne są dodatkowe lub bardziej szczegółowe przepisy dotyczące ustanowienia Prokuratury Europejskiej, jej funkcji lub procedury mającej zastosowanie do prowadzonych przez nią działań.

W przypadku polskiej prokuratury ustawowa klauzula dostosowawcza powinna przewidywać możliwość zgłoszenia propozycji legislacyjnych przez samą prokuraturę, a najlepiej przez samorząd prokuratorski, który ze swej istoty jest mniej narażony na polityczną uległość niż prokurator generalny powoływany i odwoływany przez organ władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Propozycje legislacyjne prokuratury powinny być

zaś ściśle związane z obowiązkiem cyklicznych sprawozdań z jej działalności, które zgodnie ze standardami międzynarodowymi stanowią narzędzie kontroli społecznej nad działalnością prokuratorów (zob. np. dokument Komisji Weneckiej pt. Sprawozdanie na temat europejskich standardów odnoszących się do niezależności systemu sądownictwa: część II – prokuratura). Obowiązkowym elementem okresowego sprawozdania prokuratury powinna być ocena wpływu na jej działalność aktualnie obowiązujących przepisów. W przypadku zaś stwierdzenia, że taka czy inna regulacja ustawowa stoi na przeszkodzie sprawnej realizacji ustawowych zadań prokuratury, sprawozdanie powinno zawierać skonkretyzowane wnioski ustawodawcze. Mając na uwadze treść art. 118 Konstytucji RP, podmiotem przedkładającym Sejmowi projekt ustawy oparty na propozycjach prokuratury powinna być Rada Ministrów. Jeżeli Rada Ministrów nie wniesie takiego projektu (lub jeśli jej projekt nie zostanie przyjęty przez Sejm), powinna być ona zobowiązana do zarezerwowania w budżecie dodatkowych środków dla prokuratury pozwalających sfinansować jej działania wynikające z obowiązywania niezmiennych przepisów.

Propozycje legislacyjne prokuratury powinny dotyczyć nie tylko samej ustawy prokuratorskiej, ale wszystkich ustaw, na podstawie których prokuratorzy wykonują czynności. Należy bowiem uświadomić sobie, że każde wprowadzenie do ustawy karnej nowego rodzaju przestępstwa – co w ostatnich latach jest nagminną praktyką – automatycznie zwiększa liczbę postępowań karnych, a więc też ilość pracy prokuratorów. Identyczna sytuacja ma miejsce, gdy w postępowaniu karnym nakłada się na prokuratorów nowy obowiązek. Przykładem jest dokonana w ostatnich latach nowelizacja art. 330 § 2 kpk, w której wprowadzono możliwość zażalenia do prokuratora nadrzędnego na postanowienie o umorzeniu postępowania lub o odmowie jego wszczęcia, wydane po uchyleniu przez sąd poprzedniego umorzenia lub odmowy. Nie trzeba dodawać, że ta z pozoru drobna zmiana legislacyjna pociągnęła za sobą dla prokuratury tysiące godzin dodatkowej pracy, którą trzeba co roku przeznaczyć na rozpatrywanie zażaleń przez prokuratorów nadrzędnych. Zarazem brak jest obecnie mechanizmu, który w przypadku zwiększenia ustawowych zadań prokuratury nakazywałby przyznanie jej dodatkowych środków na realizację tych zadań. Stąd też wprowadzenie do nowej ustawy prokuratorskiej dobrze pomyślanego mechanizmu samonaprawczego będzie ważnym krokiem w kierunku przekształcenia wciąż zakorzenionej w PRL prokuratury polskiej w nowoczesną, skuteczną i ekonomiczną instytucję demokratycznego państwa prawnego.