

STRACH MA WIELKIE KOŁA...

...czyli o spłaszczeniu Prokuratury



dr Michał GABRIEL – WĘGŁOWSKI

Na tle toczących się prac Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury emocje części środowiska prokuratorskiego, szczególnie zaś osób uczestniczących w dyskursie publicznym w *social* mediach, zwłaszcza na platformie X, rozpała w ostatnich tygodniach koncepcja likwidacji szczebla prokurator regionalnych (dawniej apelacyjnych). Mimo, że Komisja nie przedstawiła jeszcze choćby częściowego projektu, który tworzy - co musi potrwać - a więc ten element reformatoryjny nie ma jeszcze kontekstu całokształtu regulacji. Oczywistym jednak powinno być, że nie chodzi tu „wykasowanie” jednego poziomu Prokuratury i pozostawienia wszystkiego innego bez zmian.

Emocje te są z jednej strony zrozumiałe, gdyż każda poważna przemiana organizacyjna w danej instytucji takowe budzi i zawsze jakąś grupę jej członków dotyka; czasem pozytywnie, czasem negatywnie, dla jeszcze innych pozostaje neutralna. Z drugiej strony jest to dość zdumiewające, gdyż idea spłaszczenia Prokuratury od kilkunastu miesięcy jest powszechnie dostępna do wglądu i zapoznania się z nią w wyjściowych wersjach. Po pierwsze, od marca 2023 r. w mojej (i dr M. Malinowskiej – Wójcickiej) książce „*Na straży prawa. Nowy model Prokuratury*” i to łącznie z projektem przepisów przejściowych. Pod drugie, od końca września zeszłego roku w projekcie Stowarzyszenia LEX SUPER OMNIA. Do tej pory nie zdarzyło mi się jednak natrafić na rzeczową, spójną, opracowaną, a tym bardziej szerzej uargumentowaną krytykę tego pomysłu.

Negacja sprowadza się w zasadzie do krótkich, gwałtownych wpisów i dyskusji na platformach społecznościowych, ewentualnie w kularowych rozmowach. I co charakterystyczne, opiera się wyłącznie na hasle zagrożenia w ten sposób tożsamości systemu wynagrodzeń prokuratorów i sędziów, gdyż przynajmniej na razie nie jest projektowane zmniejszenie ilości szczebli sądów.

11 listopada 2024 r.

Nieco sprowokowany prywatną dyskusją z moim kolegą, prokuratorem dr. Piotrem Turkiem, będącym jednym z głównych publicznych oponentów aktualnej koncepcji spłaszczenia Prokuratury, postanowiłem przedstawić swoje zapatrywanie w tej kwestii, gdyż, w istocie, w mojej książce projektując ją, poświęciłem niewiele miejsca uzasadnieniu tego. Co prawda, część argumentacji można odnaleźć w moich wywiadach, artykułach, czy wpisach na platformie X, ale tutaj spróbuję zebrać ją w jednym miejscu. Podkreślam jednak, że dalsze rozważania są wyłącznie prezentacją mojego poglądu, a czy i w jakim zakresie zostanie on podzielony przez innych członków ustrojowej Komisji Kodyfikacyjnej, a potem przez ustawodawcę jest kwestią odrębną.

*

Fundamentalnym punktem wyjścia jest postawienie pytania publicznie, ale i każdy prokurator winien to uczynić przed sobą samym: **czy instytucja państwowa, w tym wypadku Prokuratura, istnieje i działa przede wszystkim dla siebie samej, dbając o dobro pracujących w niej osób, czy dla społeczeństwa, dla Państwa ?** Pytanie to z mojej perspektywy jest retoryczne, a odpowiedź oczywista.

Naturalnie, rzecz nie w tym, by tworzyć lub pogarszać warunki pracy w danej instytucji, a tym bardziej do takiego stopnia, by dotychczasowi jej pracownicy zaczęli zatrudnienie to porzucać, zmieniać na inne, a ludzie młodzi wybierali inne profesje. Chodzi więc o właściwe zrównoważenie między dobrostanem pracownika (wiemy bowiem, że „z niewolnika nie ma pracownika”), a takim ukształtowaniem danej organizacji, aby profesjonalnie wykonywała ona zadania, której państwo jej powierza (czyli *de facto* obywatele, bo przecież to my je tworzymy, nie unosi się nad nami żaden platoński byt idealny). Nie zapominając o człowieku, o pracowniku, uwzględniając jego potrzeby, predyspozycje i upodobania, to sprawność instytucji musi być co najmniej w tym samym stopniu wyznacznikiem jej konstrukcji.

Nie trzeba studiować opasłych podręczników teorii zarządzania, ani „*Traktatu o dobrej robocie*” profesora Tadeusza Kotarbińskiego, aby choćby intuicyjnie odgadywać, w czym rzecz. I by nie odplýwać w rozważania zbyt abstrakcyjne, trzymajmy się Prokuratury. Co to znaczy w naszym przypadku profesjonalnie ? **Sprawnie**, czyli relatywnie szybko, na tyle, na ile pozwalają na to realia konkretnej sprawy, konkretnego problemu do rozwiązania. Z jednej strony wyznaczanego skomplikowaniem stanu faktycznego określonego zdarzenia, a z drugiej uwarunkowaniami prawnymi, zarówno tymi materialnymi, jak i proceduralnymi. Oraz **umiejętnie**, czyli z należyтым wykorzystaniem wiedzy prawnej oraz znajomości taktyki śledczej, a potem oskarżycielskiej (tudzież kompetencji w innych niż karne postępowaniach).

W sferze organizacyjnej wymaga to odpowiedniego „poukładania” wszystkich elementów oraz, zgodnie z ockhamowską brzytwą, niemnożenia bytów ponad miarę i rzeczywistą potrzebę, zarówno w ujęciu strukturalnym, jak i funkcjonalnym.

Na prawidłowość, efektywność działania Prokuratury i prokuratorów wpływ ma oczywiście znacząca liczba różnego typu czynników. Zarówno leżących wewnątrz instytucji, jak i w jej otoczeniu, na które oddziaływanie mamy ograniczone (Policja, sądy) lub żadne (np. sytuacja polityczna w kraju i zagranicą). Z pewnością jednym z tych uwarunkowań jest jednak konstrukcja instytucji.

Prokuratury apelacyjne, w 2016 r. zamienione głównie szyldem na prokuratury regionalne, zostały utworzone w z dniem 1 lipca 1993 r. na podstawie ustawy 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). Nastąpiło to dopiero 3 lata po utworzeniu, z dniem 1 października 1990 r., sądów apelacyjnych¹.

Warto odnotować, że przegląd blisko 4,7 tys. tekstów istniejącego od 1995 r., czyli prawie 30 lat, najważniejszego periodyku prokuratorowskiego „Prokuratura i Prawo” nie pozwala na odnalezienie ani jednego (sic !) opracowania, które wnikliwie analizowałoby strukturę Prokuratury, a w szczególności sens istnienia szczebla apelacyjnego / regionalnego prokuratury, czy efektywność funkcjonalną. Już to daje do myślenia na jakim „poziomie” stosuje się w Prokuraturze osiągnięcia nauk o zarządzaniu... W szcążkowej ilości publikacji da odnaleźć jakiegokolwiek fragmenty do tej tematyki się odnoszące. Można wspomnieć artykuł nestora polskich prokuratorów, dr. Józefa Gurgula z września 1996 r. „*Model prokuratury – ustrój i organizacja*”, tekst prokuratora dr. Wincentego Grzeszczyka „*Ustawa o prokuraturze po nowelizacji*” z tego samego numeru miesięcznika, lub opracowanie „*Rozważania na temat modelu prokuratury*” Stefana Jaworskiego z maja 2005 r.

Ten ostatni autor, były prokurator i sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, opowiadał się za likwidacją prokuratur rejonowych, co wiązało z odejściem od nadzorowania przez prokuratorów dochodzeń. Natomiast prokuratury okręgowe miały skupić się na prowadzeniu spraw poważniejszych, czyli na śledztwach. Nie kwestionował

¹ Na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. *o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa* (Dz. U. Nr 53, poz. 306).

natomiast istnienia prokuratur apelacyjnych (bez funkcji śledczych), widząc w nich zadania szkoleniowe i kształcenia aplikantów (w ówczesnym modelu aplikanckim), oskarżycielskie przed sądami apelacyjnymi oraz nadzorcze nad prokuratorami okręgowymi. Niewątpliwie jednak nie widział potrzeby istnienia 4-szczeblowej struktury Prokuratury.

Po latach, dzięki zasobom Internetu można dotrzeć do uzasadnienia projektu ustawy, którą utworzono prokuratury apelacyjne przed 31 laty². Motywy tego są przedstawione tam skrajnie lakonicznie: dostosowanie Prokuratury do struktury sądów na tle projektowanego wprowadzenia postępowania abolicyjnego i kasacyjnego

Pewne światło rzuca też powyższy artykuł W. Grzeszczyka, z którego wydaje się wynikać, że poziom ten stworzono jednak głównie w celu sprawowania nadzoru instancyjnego i służbowego nad prokuratorami okręgowymi. Co więcej, wbrew temu co powyżej, prokuratury apelacyjne, jeżeli powstały, by stworzyć paralelną strukturę Prokuratury ze strukturą sądów, to tylko powszechnych. Bowiem względny prokuratorski odpowiednik Sądu Najwyższego, to jest Prokuratura Krajowa powstała dopiero w 1996 r., zastępując Departament Prokuratury funkcjonujący w Ministerstwie Sprawiedliwości, w którym pracowali prokuratorzy wyłącznie delegowani z prokuratur apelacyjnych i ówczesnych wojewódzkich (zastąpionych od 1999 r. prokuratorami okręgowymi).

Czy więc prokuratury regionalne mają rację bytu dziś oraz w przyszłości w ramach nowej konstrukcji, nowej filozofii Prokuratury ?

Na pierwszą część pytania odpowiedź może być w zasadzie twierdząca. Tak ustawa *Prawo o prokuraturze* z 2016 r., jak i wydany na jej podstawie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* z tego samego roku (podobnie jak poprzednia ustawa o *prokuraturze* z 1985 r. i wydawane na jej podstawie kolejne regulaminy) przewidują liczne formy kontroli i nadzoru prokuratur bezpośrednio wyższego szczebla nad niższym. Bezpośrednie i „zwykłe” nadzory służbowe, wizytacje, lustracje... Dość powiedzieć, że słowo ‘nadzór’ w takim kontekście w ustawie pada przynajmniej 13 razy, a w Regulaminie kilkadziesiąt razy. Do tego dochodzi nadzór instancyjny, wynikający z k.p.k., związany prawie wyłącznie z formułą przedłużania śledztw, a zupełnie szcątkowo z

² „Rządowy projekt ustawy 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*” Druk nr 138 z dn. 21 lutego 1992 r. Sejmu I kadencji - [https://orka.sejm.gov.pl/Druki1ka.nsf/wgdruku/138/\\$file/138.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki1ka.nsf/wgdruku/138/$file/138.pdf)

rozpoznawaniem bardzo nielicznych zażaleń do prokuratora nadrzędnego od orzeczeń prokuratorów prokuratur okręgowych.

De lege lata, zgodnie z art.22 *Prawa o prokuraturze* do podstawowych zadań prokuratury regionalnej należy:

- zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądami powszechnymi i wojewódzkimi sądami administracyjnymi,
- prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania najpoważniejszej przestępczości finansowo-gospodarczej i skarbowej oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu względem mienia o wielkiej wartości,
- sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach okręgowych,
- a także prowadzenie wizytacji prokuratur okręgowych i rejonowych.

Spójrzmy zatem, co leży w gestii obecnych prokuratur okręgowych (art.23 ustawy):

- zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądami powszechnymi, a w jednostkach, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych, także przed sądami wojskowymi,
- prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o poważne przestępstwa kryminalne, finansowe i skarbowe, a w jednostkach, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych, także w sprawach podlegających orzecznictwu wojskowych sądów okręgowych,
- sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach rejonowych, a także prowadzenie wizytacji prokuratur rejonowych.

Czy zatem zadania obu tych szczebli różnią się drastycznie? Nie, są wręcz podobne, a kryteria je odróżniające – co ma bezpośrednie przełożenie na praktykę – nieostre i niejasne. W rzeczywistości prokuratury regionalne prowadzą wiele postępowań przygotowawczych, które mogłyby być realizowane na szczeblu okręgowym (a czasem wręcz rejonowym) i na odwrót. Z zapisu ustawowego, zgodnie z zasadą jednolitości Prokuratury, a także z k.p.k. nie wynika, by przed sądami apelacyjnymi oskarżenie publiczne musiał, czy powinien reprezentować prokurator z prokuratury regionalnej. Przeciwnie na rozprawach apelacyjnych nierzadko stają także prokuratorzy z prokuratur okręgowych, z wydziałów zamiejscowych Prokuratury Krajowej, a nawet z prokuratur rejonowych.

Wraz z utworzeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury już przed 15 laty prokuratury regionalne (apelacyjne) i okręgowe utraciły też zadania związane z kształceniem aplikantów.

Faktyczne powody istnienia trzeciego, licząc od dołu, szczebla Prokuratury to:

- rozbudowany, by nie rzec rozbuchany, a jednocześnie nieskuteczny i służący w razie potrzeby kamuflowaniu bezprawnych nacisków na decyzje prokuratorskie, formalny nadzór wszelakiego rodzaju i powiązana z nim także „statystykoza”, która jednak nijak przekłada się na jakość pracy Prokuratury;
- stworzenie szczebla awansowego (podwyższenie tytułu zawodowego) i możliwości podniesienia swoich zarobków, co może byłoby uzasadnionym, gdyby ścieżka kariery prokuratorów była oparta o czytelne kryteria i uczciwe procedury awansowe, a tymczasem tak nigdy nie było;
- funkcjonowanie mitu, godnego tym greckim, że paralelność struktury Prokuratury i sądów jest jedyną, albo główną gwarancją powiązania, czy raczej tożsamości siatki płac prokuratorów i sędziów; do tej kwestii powrócę w dalszej części.

*

Tymczasem nowa Prokuratura winna być – i w tym kierunku prace Komisji Kodyfikacyjnej stopniowo, wytrwale kroczyć - oparta o nowe założenia i paradygmaty.

Po pierwsze - zachowując pewne instrumenty monitorujące i kontrolne ze strony Prokuratora Generalnego, czy prokuratora okręgowego - zdecydowanie okrojona z funkcji nadzorczych szczebli wyższych nad niższymi, prowadzących do marnotrawienia sił i środków na działania niczemu nie służące, ograniczające niezależność prokuratorów, a przede wszystkim rozmywające odpowiedzialność prokuratora za sposób prowadzenia powierzonej mu sprawy. Obok tego koniecznym jest – oczywiście pod warunkiem przekonania do tego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego - całkowite wyeliminowanie z procedury karnej owej absurdalnej instytucji przedłużania śledztw i dochodzeń, a więc nadzoru instancyjnego, mającego w praktyce z wielu względów charakter fikcyjny (czy kto słyszał, by prokurator nadrzędny odmówił przedłużenia śledztwa...?). Tym bardziej zbędnej w dobie silnej informatyzacji Prokuratury, gdy również z poziomu prokuratury wyższego rzędu łatwo sprawdzić stan procesowy sprawy.

Po drugie, oparta właśnie na samodzielności prokuratora, swobodnie decydującego o sposobie prowadzenia i nadzorowania śledztwa, zasługującego na pochwały za osiągnięte sukcesy, ale ponoszącego realną odpowiedzialność za porażki, do dyscyplinarnej i cywilnej włącznie w razie rażących zaniedbań profesjonalnych.

Po trzecie – co wymaga oczywiście szerszych zmian i przygotowań – musi stać się Prokuraturą stopniowo, w perspektywie kilku lat odciążoną całkowicie od nadzorowania, a tym bardziej prowadzenia dochodzeń, co postulował już choćby wspomniany powyżej S. Jaworski dwie dekady temu i przesuniętą w tej sferze ku roli głównie oskarżycielskiej. To

uwolni znaczne moce prokuratur rejonowych, które z powrotem będą mogły przejąć od prokuratur okręgowych prowadzenie części poważniejszych spraw o charakterze śledztw.

Zwłaszcza, że zdecydowanie opowiadam się za zmniejszeniem ilości prokuratur rejonowych, z dzisiejszych 359 do około 250-300. Pozwoli to zmniejszyć obciążenie prokuratorów dzisiejszych małych, 5-10 osobowych jednostek dyżurami prokuratorскими, a jednocześnie w powiększonych kadrowo „rejonach” można będzie łatwiej dobierać prokuratorów, czy budować zespoły do konkretnych zadań prokuratorских zgodnie z kompetencjami, względną specjalizacją, doświadczeniem i chęciami tych prokuratorów, co sprzyjać będzie podwyższeniu poziomu pracy. Nie będzie to jednak oznaczać fizycznej likwidacji dzisiejszych „małych” prokuratur, a jedynie ich organizacyjne przekształcenie w wydziały zamiejscowe dużych prokuratur „macierzystych”.

Po czwarte, choć nie jest to bynajmniej przesądzone, dojść może do przyjęcia konstrukcji jednolitego statusu prokuratora. Ale nawet bez tej formuły, zmniejszenie ilości stopni awansowych nie zaszkodzi nikomu. Bo i jak? Chyba, że ucierpi czyjeś ego w wyniku utraty tytułu prokuratora prokuratury regionalnej. Ja ciesząc się nim od 2015 r. (uzyskawszy jeszcze z rąk samodzielnego Prokuratora Generalnego, Andrzeja Seremeta powołanie na stanowisko prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku), nie czuję się by określał on moją profesjonalną tożsamość. Tym bardziej, bym był „lepszym” prokuratorem od prokuratora prokuratury rejonowej, jeśli ten prezentuje standard pracy, który uważam za odpowiedni. Istotą mojej drogi zawodowej jest bycie prokuratorem i praca w tej sferze tego zawodu, która mnie pasjonuje, nie zaś tytułomania.

W takim modelu istnienie czwartego szczebla, jednego z dwóch pośrednich traci zupełnie rację bytu.

*

Zniesienie prokuratur regionalnych, poza zawsze naturalnym mniejszym lub większym zamieszaniem związanym z każdą reformą, w żadnej mierze nie zaburzy długofalowo pracy Prokuratury. Nie wyparują przecież ani prokuratorzy tych jednostek, ani ich urzędnicy i pracownicy. Nie znikną budynki i cały sprzęt wykorzystywany do ich funkcjonowania. W miastach mieszczących dziś prokuratury regionalne, a przy okazji także sądy apelacyjne (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław) nadal – co jest poza dyskusją i sporem - istnieć będą prokuratury okręgowe. Zasób kadrowy „regionów” zostanie w przeważającej mierze, a być może w całości, zagospodarowany w tych prokuraturach okręgowych, z wyjątkiem osób, którzy przejdą do pracy w nowej Prokuraturze Generalnej. Nie ma żadnego znaczenia, czy prokurator X wystąpi przed sądem apelacyjnym jako reprezentant

prokuratury regionalnej, czy prokuratury okręgowej, a także rejonowej. Szacunek sądu i innych uczestników postępowania zdobywa się przede wszystkim merytoryką pism i jakością wystąpień w toczy się z czerwonym żabotem, nie zaś pieczętą. Chyba wszyscy znamy przykłady, zapewne w mniejszości, ale jednak, prokuratorów i sędziów wszystkich szczebli obu instytucji, którzy swoją pracą, czy podejściem do zawodu i obowiązków, albo po prostu osobowością kompromitują je i siebie, zamiast budować ich autorytet.

Nawet zaś, gdyby jakaś – z pewnością niewielka – grupa prokuratorów została powołana do pracy w prokuraturach rejonowych, to zgodnie z całościową logiką reformy, nie będą to już docelowo dzisiejsze jednostki, których spektrum właściwości rozciąga się od zabójstw do kradzieży kur (sam onegdaj przez cztery lata nadzorowałem m.in. dwa wiejskie komisariaty, pracując w Prokuraturze Rejonowej w Wejherowie), zmuszone do tego owymi nadzorami na sprawami drobnymi. Mają to być duże jednostki zajmujące się wyłącznie poważnymi śledztwami, pracą oskarżycielską i ochroną praworządności w sferze poza karnej. Najpoważniejsze zaś postępowania karne toczyć się będą właśnie w prokuraturach okręgowych, wedle czytelnego podziału kompetencji między tym szczeblem a prokuraturami rejonowymi. Z wyjątkiem przestępczości zagrażającej wprost bezpieczeństwu i stabilności państwa lub dużych jego obszarów, przestępczości krytycznej, o której już wiele razy pisałem, mówiłem i wyjaśniałem sens jej identyfikowania. Ta bowiem winna być zwalczana z poziomu centralnego (Departament Bezpieczeństwa Państwa w Prokuraturze Generalnej lub podobny) z kilkoma lub kilkunastoma śledczymi biurami terenowymi.

Jakkolwiek jest to kwestia przepisów przejściowych, nie zaś głównej ustawy, to stanowczo nie zgadzam się z określanie koncepcji spłaszczenia Prokuratury jako ukrytej, czy jawnej degradacji prokuratorów tego szczebla. Istnieją tutaj dwa aspekty: finansowy i prestiżowy. W odniesieniu do pierwszego uważam, że nie ma żadnego powodu, ani faktycznego, ani prawnego, by prokurator, który swoją pracą, wieloletnim stażem zawodowym wypracował określony poziom wynagrodzenia - związany z dzisiejszym zatrudnieniem w prokuraturze regionalnej - poziom ten miał utracić w związku z przejściem do pracy w prokuraturze okręgowej. Tym bardziej, że spłaszczenie struktury będzie wiązać się z poszerzeniem zakresu tzw. stawek awansowych wynagrodzenia, a być może nawet z ich całkowitym otwarciem dla wszystkich prokuratorów bez konieczności przechodzenia na wyższy szczebel pracy (zwłaszcza w przypadku przyjęcia do ustawy idei jednolitego statusu prokuratora). Co do kwestii prestiżowej, to jak wspominałem powyżej, to problem indywidualnego poczucia wartości.

*

Pora spróbować rozprawić się z argumentem dotyczącym poziomu zarobków prokuratorów. Już sam fakt, że w dyskursie publicznym, **zamiast argumentów racjonalnych** – o których niżej - głośno podnoszony jest motyw, iż bez względu na wszystko (a więc i na sprawność Prokuratury) nie wolno dopuścić do likwidacji dokładnej równoległości szczebli sądów i Prokuratury, gdyż spowoduje to rozerwanie wynagrodzeń (w domyśle: podwyższenie uposażeń sędziów, a pozostawienie bez zmian, czy wręcz obniżenie prokuratorów) jest zarówno, w moim przekonaniu, pozbawiony sensu, jak i co gorsza kompromitujący dla środowiska prokuratorowskiego. Otóż bowiem, do czegoż innego to prowadzi, jak nie do rozpowszechniania i utrwalania w świadomości społecznej obrazu prokuratora, który kieruje się wyłącznie swoim interesem materialnym (ważnym dla niemal każdego człowieka, to oczywiste) i jednocześnie trzyma się kurczowo „sądowej spódnicy”, miast budować autorytet urzędu swoim profesjonalizmem, zaangażowaniem, organizacyjną sprawnością pracy. **I w ten właśnie sposób wyrabiać u obywateli przekonanie o konieczności finansowego docenienia tego zawodu, który nie jest łatwiejszy od sędziowskiego, a pod pewnymi względami jest albo przynajmniej bywa trudniejszy,**

Brak sensu w utrzymywaniu, iż to równoległość struktur sądowych i prokuratorowskich gwarantuje brak rozdziału wynagrodzeń przejawia się przynajmniej w trzech aspektach. Po pierwsze, na gruncie prawnym nie jest on do końca jasny. Po drugie, w przyszłości może przecież dojść – bo pojawiają się takowe głosy – do spłaszczenia sądownictwa (choć wobec uwarunkowań konstytucyjnych, dwuinstancyjności, jest to trudniejszy problem³), bez zmian strukturalnych Prokuratury. Dwuszczeblowe sądownictwo powszechne plus Sąd Najwyższy, bez sądów apelacyjnych lub rejonowych, może bez problemu funkcjonować przy obecnej 4-poziomowej Prokuraturze. Po trzecie i najważniejsze, równoległość tych struktur w Polsce może istnieć przez następne dziesiątki setki lub tysiące lat, aż po kres antropocenu lub choćby tylko Najjaśniejszej Rzeczypospolitej, ale do tego czasu, jeśli wola polityczna zdecyduje o podwyższeniu pensji sędziowskich, a my, prokuratorzy nie zdołamy logicznie wytłumaczyć, że to krok nieprawidłowy, to tak się stanie.

Niestety, o tych innych argumentach przeciwnicy spłaszczenia milczą. Nie tylko nie próbują wprowadzić do dyskursu dodatkowych uzasadnień, ale nawet nie wspierają

³ Dużo prostsze byłoby natomiast wprowadzenie jednolitego statusu sędziego, podobnie jak statusu prokuratora i uwolnienie stawek awansowych także sędziom.

tych, o których mowa dalej. Łatwiej wykrzykiwać o rzekomej pauperyzacji wszystkich prokuratorów w drodze likwidacji prokuratur regionalnych...

Po upadku systemu PRL, od 1990 r. do wiosny 2009 r. wynagrodzenie sędziów (a także prokuratorów na podstawie oddzielnych regulacji) zależały całkowicie od arbitralnej decyzji władzy ustawodawczej i wykonawczej, ustalających podstawę bazową do wyliczenia tych wynagrodzeń. Dotyczyło to norm zawartych w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 1985 r. i przejęte zostało do ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 2001 r. (p.u.s.p.). Dopiero w drodze nowelizacji od kwietnia 2009 r. dodano do tej ostatniej art.91c zawierający zasadę, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, z zastrzeżeniem § 1d⁴. Dzięki temu zabiegowi wynagrodzenia sędziowskie zaczęły wreszcie odpowiednio wzrastać i dziś mają co najmniej przyzwoity poziom.

Z kolei art.91a zmodyfikował od kwietnia 2009 r., istniejący już wcześniej tzw. stawkowy system awansowy w sferze wynagrodzenia, przyporządkowujący odpowiednie stawki dla poszczególnych szczebli sądownictwa.

Przepisy obu p.u.s.p., tego z lat 80. oraz obecnego nie regulowały w swej zasadniczej części uposażeń prokuratorów. Wyjątek stanowił art.206 p.u.s.p. z 2001 r., zawarty jednak w przepisach przejściowych i dostosowujących, ujmujący również ówczesne wynagrodzenia prokuratorów w model stawek awansowych. Wówczas też, od 1 października 2001 r. przyjęto do ustawy *o prokuraturze* z 1985 r. do art.62 ust.1 normę, że wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów jest równe wynagrodzeniu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Z końcem zaś grudnia 2002 r. dodano zapis, że wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego.

Również do ustawy prokuratorów z 1985 r., tą samą nowelizacją, która dotyczyła p.u.s.p., w kwietniu 2009 r. wprowadzono w art.61a identyczną zasadę ustalania podstawy bazowej przelicznika wynagrodzeń prokuratorów (stawek awansowych) w

⁴ Przepis § 1d stanowi, że jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w § 1c, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości.

postaci przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału poprzedniego roku. Obecnie mówi o tym art.123 § 1 *Prawa o prokuraturze*.

Warto jednak dodać, że wysokość (mnożniki) stawek awansowych regulowana jest odmiennie dla obu zawodów prawniczych. W przypadku sędziów jest to załącznik do p.u.s.p., a w przypadku prokuratorów jedynie akt wykonawczy w postaci rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. *w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1656).

Oczywiście, ilość stawek awansowych i ich wysokość z załącznika „sędziowskiego” i „prokuratorowskiego” rozporządzenia są identyczne. Formalnie rzecz biorąc jednak Rada Ministrów może w każdej chwili zmienić, a na pewno zmodyfikować sposób kształtowania przeliczników dla prokuratorów.

Zwrócić bowiem uwagę należy też, że nie sposób znaleźć nigdzie legalnego zdefiniowania, czym są „takie same jednostki organizacyjne” sądów i prokuratur, o których mowa była we wspomnianym art.62 ust.1 ustawy *o prokuraturze* z 1985 r., skoro ustrojowo nie istnieje powiązanie sądownictwa i Prokuratury (nie istnieją, jak w II RP, prokuratury przy sądach). Owszem, jest częściowa wspólnota nazewnictwa, ale tylko w zakresie prokuratur i sądów rejonowych oraz okręgowych. Dopiero w art.123 § 1 *Prawa o prokuraturze* z 2016 r. doprecyzowano, że wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych, a wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych. Nie określono jednak, na czym dokładnie równość ta polega.

Dodatkowo liczba prokuratur okręgowych i rejonowych nie jest równa ilości sądów tych szczebli⁵. Zaś właściwość rzeczowa i miejscowa ujęta jest zupełnie odmiennie, przy czym w przypadku Prokuratury jest ona bardzo elastyczna.

Z powyższej uproszczonej analizy wynika, że tożsamość wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, choć *de facto* słusznie istnieje, to normatywnie nie jest w pełni stabilna i mimo równoległości szczebli już obecnie może ta zasada zostać naruszona aktem władzy wykonawczej. Oczywiście tym bardziej taką moc posiada władza ustawodawcza.

⁵ W chwili obecnej funkcjonuje 11 prokuratur regionalnych i 11 sądów apelacyjnych, 46 prokuratur okręgowych i 47 sądów okręgowych oraz 359 prokuratur rejonowych i 320 sądów rejonowych.

W obecnym systemie wynagrodzeń stawki awansowe od pierwszej do piątej przyporządkowane są dla uposażeń sędziów sądów rejonowych i prokuratorów prokuratur rejonowych, stawki od czwartej do ósmej dla sędziów i prokuratorów sądów i prokuratur okręgowych, a stawki od siódmej do dziesiątej dla sędziów sądów apelacyjnych i prokuratorów prokuratur regionalnych.

Bez problemu można jednak przyjąć, że w przypadku zniesienia prokuratur regionalnych, dla prokuratorów prokuratur okręgowych zakres stawek, uzyskiwanych w miarę powiększania się stażu pracy, rozciągnie się od stawki czwartej do stawki dziesiątej. Trudniejszą kwestią, co nie znaczy, że niemożliwą do rozwiązania, jest ustalenia zbieżnego z sędziami systemu wynagradzania w przypadku wprowadzenia jednolitego statusu prokuratora (a więc nie powiązanego w ogóle z ilością szczebli) bez ustanowienia równoległe jednolitego statusu sędziów.

Ergo, to co uzasadnia, że poziom wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest rzeczywiście taki sam, wypracowywany indywidualnie stażem pracy, to powody o których niżej, nie zaś ilość szczebli.

*

Powtórzę po raz kolejny zatem, dlaczego nie ma żadnych racjonalnych powodów dla rozdzielania sposobu, metody takiego samego obliczania wynagrodzeń prokuratorów i sędziów w dzisiejszym modelu szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości:

- 1) Przedstawiciele obu zawodów pełnią **zasadnicze role** - choć oczywiście inne - w ustalaniu przez aparat Państwa ewentualnej odpowiedzialności karnej jednostki (osoby) *in concreto* oraz w staniu na straży praworządności w różnych sferach życia społecznego, działając w imieniu tego Państwa. W praktyce, oczywiście, różnie z tym bywa, chodzi jednak o model funkcjonowania aparatu państwowego.
- 2) Gwarancja stabilnych i relatywnie wysokich zarobków, to podstawowy **czynnik antykorupcyjny**. Postawy etyczne są ważne i szczęśliwie korupcja została w wielkim stopniu wypleniona w Polsce (nie tylko wśród sędziów i prokuratorów), ale czynnik fundamentalny stanowi pensja. Godziwy poziom zarobkowania powoduje, że radykalnie zmniejsza się chęć naruszania norm moralnych, podejmowania ryzyka drastycznego złamania prawa, a wzmacnia się odporność na różnego typu pokusy. Urzędnik nie zastanawia się, czy może, albo czy wręcz czuje się zmuszony, do „załatwienia” komuś jakiejś sprawy, aby dziecko poszło na wymarzone studia, albo choćby wyjechało na wakacje etc. Jest chyba oczywistym, *beyond any doubt*, że odporni na łapówkarstwo winni być nie tylko sędziowie, ale i prokuratorzy, bez których sprawiedliwość karna nie może funkcjonować. Rzecz jasna, zasada

godziwego zarobku dotyczy wszystkich pracujących - działających na rzecz sprawnego Państwa tym bardziej - ale w tym miejscu rozpatruję szczególnie przypadek łączności wynagrodzeń sędziów i prokuratorów.

- 3) Od dekad **droga dojścia do obu zawodów** jest niemal identyczna: te same studia – zbliżona aplikacja – te same progi wiekowe wejścia do zawodu i okres asesury – w końcu status sędziego / prokurator. W Polsce zawód sędziego, niestety, nie jest żadnym ukoronowaniem, lub choćby wyższym szczeblem kariery prawnika. Dopiero gdyby tak się stało, co wymaga bardzo poważnych zmian całego systemu (być może ustrojowa Komisja Kodyfikacyjna będzie miała w następnych latach chęć i szansę przygotowania takiej propozycji), wówczas można by rozważać ukształtowanie modelu, w którym sędzia zarabia w sposób różniący się *in plus* od innych profesji prawniczych.
- 4) Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy, póki co szczęśliwie nie nazbyt często, **narazeni są na fizyczną agresję**. Mieliśmy w ostatnich trzech dekadach – odtwarzam z pamięci własnej, a było tego więcej zapewne więcej – przypadki oblania kwasem prokuratora w Opolu, pobicia kijem bejsbolowym prokuratora w Wyszakowie, wzięcie za zakładnika prokuratora i detonacja granatu na sali rozpraw w Jeleniej Górze, wysadzenie w powietrze samochodu prokuratora w Szydłowie, groźby zabójstw prokuratorów w Katowicach i w Słupsku. Niejeden sędzia i prokurator otrzymał czasową ochronę. Sam też co najmniej kilkakrotnie, w ramach czynności zawodowych, brałem udział w różnych ryzykownych sytuacjach. Wspomnę jeszcze o skandalicznym od zawsze stopniu ochrony fizycznej budynków Prokuratury. W jednym z moich tekstów zamieszczonych na Czarne & Czerwone piszę o tym problemie nieco szerzej i że zakrawa na cud, że nie doszło jeszcze do żadnej tragedii na tym tle.
- 5) Nasz **status służbowy** jest niemal tożsamy. Prokuratorzy mają te same rygorystyczne ograniczenia w dodatkowym zarobkowaniu, w służbie czynnej i w stanie spoczynku, co sędziowie (takich ograniczeń nie mają adwokaci, czy radcy prawni, a na pewno o wiele mniejsze). Nasza **odpowiedzialność dyscyplinarna**, z pewnymi oczywistymi różnicami związanymi z charakterem zawodu, jest również taka sama. Padają wręcz propozycje, inna sprawa czy zasadnie, scalenia sądownictwa dyscyplinarnego sędziów i prokuratorów.
- 6) Wreszcie, pomijając fatalne zaniedbanie twórców Konstytucji z 1997 r., tj. zignorowanie w niej Prokuratury - **mitem** jest, jakoby wynagrodzenia sędziowskie były konstytucyjnie gwarantowane w szczególny sposób. Bo cóż mówi Konstytucja

w art.178 ust.2: "*Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.*". Biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowanie wymienione powyżej, zbliżenie ustrojowe i merytoryczne obu profesji, oznacza to, że prokuratorom również muszą być zagwarantowane takie same warunki pracy i wynagrodzenia. Odpowiadające godności naszego urzędu, wielkiemu zakresowi obowiązków, ryzyku zawodowemu, skali wiedzy i wykształcenie, które prokurator musi posiadać (przynajmniej ci, którzy szanują siebie i swoją służbę), a przede wszystkim odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Jedyną kwestią zarobkową, która wymaga przeanalizowania na nowo, to decyzja, czy rzeczywiście istnieją podstawy do tego, aby pensja każdego prokuratora (w tym także delegowanego) dzisiejszej Prokuratury Krajowej, a w przyszłości prokuratorów pracujących w Prokuraturze Generalnej, winna być równa wynagrodzeniu sędziów Sądu Najwyższego. W mojej ocenie – czysto modelowo, abstrahując w tym miejscu od sporu o tzw. neosędziów - takie rozwiązanie, przynajmniej w dzisiejszym kształcie, choć utrzymywane od prawie ćwierć wieku, jest nieuzasadnione. Zarówno biorąc pod uwagę poziom merytoryczny niektórych osób - w ciągu ćwierć wieku tego zrównania zarobków - wykonujących czynności służbowe na szczeblu centralnym, jak i charakter zadań w niektórych obszarach tego poziomu Prokuratury, nie mający żadnego związku ze stopniem wiedzy prawniczej, jaki jest oczekiwany i powinien być wymagany od sędziów Sądu Najwyższego (co zostało, niestety, drastycznie zaburzone w ostatnich latach, np. w odniesieniu do niektórych person, które zasiadły w nieistniejącej już Izby Dyscyplinarnej).

*

Po lekturze niniejszego artykułu, który z pewnością nie przekona nieprzekonanych, podtrzymane zostaną co najmniej dwa zarzuty. Pierwszy, że nadal myślę się i likwidacja „regionów” skończy się zupełnym rozdzieleniem wynagrodzeń prokuratorów i sędziów, mimo wyżej przytoczonych przez mnie argumentów co do zupełnego braku logiki takiego rozdziału. A brać prokuratorowska rozerwie mnie, ewentualnie w towarzystwie innych członków Komisji Kodyfikacyjnej, jeżeli podziela mój pogląd, na strzępy i plasterki. Cóż, jeśli tak się stanie, to tak będzie. Nie jestem w stanie zaradzić na nielogiczne i przeciw skuteczne decyzje polityczne, które mogą się wydarzyć i przy czteropoziomowej Prokuraturze. Wspomniałem już jednak, że to my jesteśmy dla społeczeństwa, a nie obywatele i ich podatki dla nas. Wobec czego priorytetem jest sprawność organizacyjna.

Drugi zarzut, to zapewne klasyczne, znane mi już z publicznego hejtu, obelgi i kpiny, również ze strony prokuratorów, najczęściej anonimowych, o naiwności,

marzeniach o „szklanych domach” etc. To jednak to bez znaczenia. *Per astra ad astra*. Kto nie rozpocznie marszu, ten nigdy nigdzie nie dociera, niczego nie widzi poza końcem własnego nosa, nie osiąga żadnego celu.

Tych jednak, do których powyżej zaprezentowany pogląd i argumenty nadal nie trafiają, zachęcam do rzeczowej polemiki i przedstawienia merytorycznego uzasadnienia dla utrzymania obecnych czterech szczebli, zamiast marnowania energii na połajanki w mediach społecznościowych. A wcześniej do uważnego zapoznania się z całościowymi projektami reformy Prokuratury, o których wspomniałem na początku. Forum Czarne & Czerwone jest dla Państwa otwarte.