

**Wykład inauguracyjny dr. hab. Czesława Klaka, Prof. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, sędziego Trybunału Stanu, członka Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, pod tytułem: „Rola i zadania prokuratury z perspektywy integracji europejskiej.”**

Szanowni Państwo

Bardzo dziękuję za powierzenie wykładu inauguracyjnego podczas inauguracji rocznika aplikacji prokuratorskiej. To dla mnie także ważne wydarzenie. Kiedyś i ja wybierałem taką drogę życiową, jak Państwo.

Kształciłem się w innym systemie, Państwo natomiast, tak jak powiedział Pan prokurator Ryszard Tłuczkiewicz i Pan Dyrektor sędzia Dariusz Pawłyszcz, funkcjonować będziecie w ramach systemu, który zapewnia najbardziej wszechstronne kształcenie, jeśli chodzi o wybór drogi zawodowej.

Ten model aplikacji nawiązuje do najlepszych wzorców europejskich i powoduje, że kandydat na prokuratora jest najlepiej przygotowany do wykonywania tego zawodu. Zadania, które przed prokuratorem stawia ustawodawca są bardzo złożone i są to zadania kluczowe, z punktu widzenia funkcjonowania państwa.

Jak zwrócić Państwo uwagę na art. 2 ustawy Prawo o Prokuraturze, to jest on wprawdzie bardzo syntetyczny, ale zarazem bardzo jednoznaczny w tym, czego oczekuje się od prokuratury. Jak wiemy prokuratura to struktura, a na strukturę składają się także - a może przede wszystkim - ludzie: prokuratorzy, asesory prokuratury i pracownicy prokuratury, o których nie można zapominać. Ta cała struktura służy realizacji istotnych zadań. Ustawodawca definiuje je jako zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności. Ten kluczowy artykuł ustawy Prawo o prokuraturze zawiera w sobie bardzo dużo treści. I nie ma tutaj znaczenia to, w jakiej kolejności te zadania zostały wskazane. Wbrew krytykom tego przepisu ustawodawca nie odstąpił od tego, że podstawową rolą prokuratury jest stanie na straży praworządności, a fakt, że odwrócono kolejność tych zadań nie ma żadnego znaczenia normatywnego. Mamy tutaj do czynienia ze zdaniem w sensie logicznym o charakterze równorzędnym.

Czuwanie, czy też zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności, to dwa równorzędne zadania prokuratury. Żadne z nich nie jest mniej ważne ani bardziej ważne. Zresztą ten przepis jest zredagowany tak, że *summa summarum* nawet gdyby nie było tutaj ujętego, wyróżnionego, zadania w zakresie ścigania przestępstw to i tak mieściłoby się ono w zadaniach prokuratury.

Czymże jest stanie na straży praworządności? To stanie na straży przestrzegania prawa, a w ramach tego zadania możemy wyróżnić zadanie szczegółowe, jakim jest zadanie z zakresu ścigania przestępstw. Ten przepis jednak podkreśla, że prokuratura jest nie tylko od tego, aby wykonywać zadania w zakresie ścigania przestępstw, a rozwinięcie w art. 3 jest tego najlepszym dowodem. Proszę zwrócić uwagę, tam jest mowa na przykład o wykonywaniu zadań w zakresie postępowania cywilnego, administracyjnego, sądownoadministracyjnego, co wpisuje się w działania na rzecz tego, aby prawo powszechnie obowiązujące było przestrzegane, a na straży tego stoi prokuratura. Nie ma znaczenia to, że ustawodawca obecnie nie posługuje się pojęciem czy definicją prokuratury jako organu

ochrony prawnej. Tak było pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy po nowelizacji z roku 2009, jak również w nieobowiązującej już Małej Konstytucji, gdzie dodano prokuraturę; umieszczono ją wśród organów ochrony prawa.

O tym, czy dany organ jest organem ochrony prawa czy też nie, nie decyduje tylko i wyłącznie wyrażne ujęcie tak tego organu przez prawodawcę. Decydują jego zadania a także decydują kompetencje tych, którzy te zadania realizują i właściwość danego organu. Jeśli zestawimy te trzy elementy, to możemy z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że prokuratura jest organem ochrony prawa.

Co powyższe oznacza w kontekście europejskim? To ma być przedmiotem moich dzisiejszych rozważań.

Po pierwsze, gdy posługujemy się pojęciem praworządności to zadajemy sobie pytanie, czy analogicznym pojęciem posługują się traktaty europejskie. Nie posługują.

W artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest mowa o państwie prawa.

Praworządność to nie synonim państwa prawa. Jeśli popatrzymy Państwo czym jest praworządność - to wyróżniając różny sens tego pojęcia, możemy mówić w sensie opisowym, że jest to przestrzeganie prawa, stan w którym prawo jest przestrzegane, a w sensie normatywnym praworządność utożsamiana jest z zasadą legalizmu, a więc działaniem instytucji publicznych, które znajduje swoje oparcie w przepisach prawa. Z kolei nie ulega najmniejszej wątpliwości, że podstawowym elementem państwa prawa czy rządów prawa jest właśnie praworządność. Na straży tak rozumianej praworządności stoi prokurator.

Co to oznacza z punktu widzenia konstytucyjnego?

Otóż oznacza to, że prokurator - i to nie kłóci się z założeniami integracji europejskiej - stoi na straży systemu źródeł prawa.

Wydawać by się mogło, że nie jest rolą prokuratora stanie na straży źródeł prawa, bo przecież od tego mamy Trybunał Konstytucyjny, sądy, ale należy sobie zadać pytanie, co jest pierwotne? Gdzie może pierwotnie dojść do naruszenia prawa?

Otóż pierwotnie do naruszenia prawa dochodzi w sytuacji, w której dane zachowanie wykracza poza te ramy, które wynikają z aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także w tych przypadkach, w których ustawodawca wiąże odpowiedzialność także z innych aktów prawnych. Gdy weźmiemy pod uwagę odpowiedzialność z artykułu 231 Kodeksu karnego, tam jest mowa o przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków, a te wynikać mogą zarówno z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i z aktów wewnętrznych, na przykład zarządzeń funkcjonujących w danej instytucji publicznej, gdzie zachowanie danego urzędnika, wykraczające poza te ramy, będzie zachowaniem nielegalnym.

Ale wracając do mojej głównej tezy: co oznacza „stanie na straży systemu źródeł prawa”?

Z punktu widzenia praworządności system źródeł prawa ma kluczowe znaczenie. Nie ma praworządności w sytuacji, w której ten system źródeł prawa jest negowany, kontestowany, podważany; gdzie w oparciu o przepisy prawa tworzy się coś w rodzaju alternatywnej rzeczywistości. Ten system źródeł prawa jest zbudowany na zasadzie hierarchicznej. Na jego czele, na najwyższym poziomie, stoi Konstytucja i to jest wspólne

wszystkim państwom Europy. Nie kłóci się to z założeniami integracji europejskiej. Jeśli Państwo popatrzą na art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, to wprost jest tam stwierdzone w ust. 3, że Unia Europejska szanuje podstawowe instytucje polityczne i konstytucyjne państw członkowskich. Podstawowe instytucje polityczne i konstytucyjne wynikają z systemu źródeł prawa, z wewnętrznego porządku prawnego.

Co to oznacza dla prokuratora?

Oznacza to przede wszystkim, że podejmując decyzje w konkretnych sprawach musi on odnosić się do aktualnego stanu prawnego, który wynika z systemu źródeł prawa. Nie jest jednocześnie uprawniony do oceny konstytucyjności norm prawnych wynikających z przepisów prawa. To w państwie prawa zastrzeżone zostało dla jednego organu jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Artykuł 188 Konstytucji RP wyraźnie na ten temat stanowi, że o zgodności ustaw, ale także umów międzynarodowych z Konstytucją, orzeka Trybunał Konstytucyjny.

Może się zatem zdarzyć tak, że będą w piśmiennictwie formułowane zarzuty dotyczące konstytucyjności tego czy innego przepisu, z tym się Państwo zetkniecie.

Państwo jednak nie będziecie rozstrzygali tego sporu. Jeżeli dostrzeżecie Państwo taką możliwość, od tego są uprawnione organy, aby doprowadzić do takiej kontroli. Takim organem jest na przykład Prokurator Generalny, który korzysta z tej możliwości i także działając jako organ ochrony prawnej eliminuje z systemu prawnego w wyniku swoich wniosków, które zostały uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny, przepisy prawne, które są z Konstytucją niezgodne lub ich rozumienie było niezgodne z Konstytucją. Tak na przykład, stało się na gruncie przepisów Prawa wykroczeń, jeszcze pochodzącego z czasów słusnie minionych, okresu stanu wojennego, który penalizował jako wykroczenie odmowę udzielenia świadczenia. Państwo zapewne znają tę sprawę pod takim publicystycznym określeniem „sprawa drukarza z Łodzi”, ale tu problem był fundamentalny, dotyczący zadań prokuratury. Między innymi do zadań prokuratury, które to realizuje Prokurator Generalny i inni prokuratorzy, należy eliminowanie takich sytuacji, które w realiach państwa prawa nie dadzą się pogodzić z aktualnymi wymogami.

A zatem prokurator stoi na straży źródeł prawa. Wiąże go ustawa, wiąże go także rozporządzenie.

Jakie to ma znaczenie z perspektywy integracji europejskiej?

Otóż wiążą go także obowiązujące przepisy europejskie, ale nigdy nie przed Konstytucją i nigdy nie przeciw Konstytucji. W konkretnych sprawach prokurator nie dokonuje takiej oceny. To nie jest zastrzeżone ani dopuszczone dla etapu postępowania prokuratorskiego. Jeżeli prokurator dostrzeżałby tutaj jakieś wątpliwości, od tego jest właściwy tryb postępowania. Wyobraźmy sobie sytuację na przykład związaną z sytuacją prawną dziecka, która to regulowana jest przepisami prawa krajowego, a także międzynarodowymi zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej. Coraz częściej dochodzi do sytuacji takiej, w której interes dziecka - obywatela polskiego kłóci się z interesem rodzica obcokrajowca, który (w sytuacji najczęściej konfliktowej z drugim rodzicem) stara się doprowadzić do sytuacji, aby dziecko opuściło terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a wyłączna władza rodzicielska przysługiwała temu rodzicowi. Rodzic przywołuje

jako uzasadnienie swoich żądań przepisy prawa, czy to europejskiego, czy to międzynarodowego.

Nic nie zwalnia sądu ani prokuratora, który zgłasza udział w takiej sprawie, z obowiązku patrzenia na interes tego dziecka z perspektywy systemu źródeł prawa obowiązujących w Polsce, z perspektywy konstytucyjnej. W ostatnim czasie, na szczęście, prokuratura jest bardzo aktywnym uczestnikiem tego typu postępowań. Prokurator Generalny osobiście angażuje się w tego typu sprawy, dostrzegając, że w sytuacji konfliktu różnych interesów w grę wchodzi wartości. Mówimy o wartościach, które definiują zasadę praworządności: interes dziecka, godność człowieka, ale także interes rodziny rozumianej jako pewna struktura, w ramach której to dziecko ma mieć zagwarantowany niezakłócony rozwój psychiczny, fizyczny, kulturowy; gdzie ową praworządność definiuje także poszanowanie wartości tkwiących w danym społeczeństwie.

I tak rozumiana praworządność jest motorem, który powoduje, że prokuratura stając w obronie interesu dziecka, stając w obronie interesu rodziny (a rodzina jest dobrem chronionym konstytucyjnie), staje tak naprawdę w obronie praworządności, która gwarantuje każdemu z nas, możliwość nieskrępowanego rozwoju w oparciu o powszechnie akceptowane wartości i eliminowania tych przypadków, z powodu których ten rozwój mógłby być zakłócony.

Ponieważ ramy czasowe mojego wystąpienia się kończą, chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną, ostatnią kwestię.

W sytuacji, w której dochodzi do kolizji między Konstytucją a wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi Konstytucja zawsze ma pierwszeństwo.

Zresztą zwróćcie Państwo uwagę: art. 8 ust. 1, który mówi o najwyższej mocy Konstytucji, umieszczony jest przed artykułem 9, który stanowi o przestrzeganiu wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

Z perspektywy krajowej prawo międzynarodowe nie może być stosowane w sposób sprzeczny z Konstytucją, ale to oznacza także, że z tej Konstytucji wyprowadzane wartości są tymi wartościami, które mają decydujące znaczenie w naszej codziennej prokuratorskiej pracy.

Godność człowieka, interes dziecka, dobro rodziny - to są wszystko dobra chronione prawem, które znajdują swoje odzwierciedlenie na gruncie Kodeksu karnego. Interpretując te dobra, interpretujecie je Państwo w kontekście systemu źródeł prawa. W większości przypadków tu sprzeczności nie będzie. Sprzeczność, co najwyżej, może wystąpić w sytuacji, w której będziemy starali się rozstrzygnąć pewien spór w oparciu o różnie interpretowane wartości na gruncie tych systemów prawnych. Tutaj zawsze pierwszeństwo powinna mieć wykładnia prokonstytucyjna.

W dzisiejszych czasach prokurator staje się zatem także strażnikiem wartości konstytucyjnych w ramach stania na straży praworządności .

I ostatnia uwaga.

Jeden z polskich zespołów, znany, w jednej ze swoich piosenek, gdzie odnosił to do wolności słowa, ale także szerzej, wskazuje na to, że prokurator ma wskazać w sytuacji konfliktu, czym jest dobro, a czym jest zło. I to jest, myślę takie potoczne, powszechne

rozumienie roli prokuratora. Rozstrzyganie konfliktów i wybieranie tego, co dobre. To, co dobre jest zgodne z prawem, a to co zgodne z prawem mieści się w ramach praworządności. Państwo powinni wykazać różnicę między tym, co jest dobre, a co jest złe i ocenić to, co jest naruszającym prawo zachowaniem - nazwać to po imieniu i wyciągnąć z tego właściwe konsekwencje. Takiej umiejętności podejmowania trafnych decyzji, a będziecie ich Państwo podejmować dziesiątki, jeśli nie setki, a nawet tysiące, bardzo Państwu życzę, bo ta umiejętność wyważenia tych wszystkich elementów jest podstawową umiejętnością naszej pracy.

Dziękuję bardzo.