

Prokuratura – między prawem i polityką

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza roli prokuratury jako instytucji specyficzniej umiejscowionej na pograniczu poszczególnych elementów systemu politycznego, szczególnie między władzą wykonawczą i sądowniczą. Z tego względu prokuratura może być traktowana jako instytucja skupiająca się na współuczestnictwie z sądami w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości lub instrument władzy wykonawczej w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego i realizacji funkcji wewnętrznej państwa.

Ze względu na specyfikę obszaru działania prokuratury oczekuje się od niej zarówno skuteczności w ściganiu przestępstw, jak i strzeżenia praworządności, dla której zagrożeniem mogą być działania nie tylko poszczególnych jednostek i grup przestępczych, ale także naruszające prawo czyny urzędników oraz instytucji państwa. Stąd, także z punktu widzenia rozliczalności prokuratury, wskazuje się, że powinna być ona w większym zakresie niezależna od władzy wykonawczej poddanej regułom politycznym. Okazuje się jednak, że samo formalne oddzielenie prokuratury od władzy wykonawczej nie musi prowadzić automatycznie do niezależności prokuratury od czynników politycznych, gdy istnieją nadal inne bezpośrednie (uprawnienia premiera i ministra sprawiedliwości względem Prokuratora Generalnego) i pośrednie (klientelizm, upolitycznienie i powiązania polityczne prokuratorów z politykami) mechanizmy politycznego uzależnienia prokuratorów.

Słowa kluczowe: prokuratura, prawo, klientelizm, korporatyzacja, system polityczny, upolitycznienie.

The public prosecutor's office – the issue of law and politics

Abstract

The purpose of the article is to analyse the role of the public prosecutor's office as an institution that is specifically embedded in between certain elements of the political system, particularly between the executive and judiciary powers. For this reason, the public prosecutor's office can be regarded, together with courts, as an institution that aims to be actively involved in administering justice and an instrument of the executive

power to guarantee internal security and to execute internal functions of the state. The public prosecutor's office, given its specific operation area, is expected to prosecute crimes effectively as well as safeguard the rule of law, which may be threatened by the infringing actions of not only individuals and criminal groups but also of officials and state institutions. Hence, with respect to the accountability of the public prosecutor's office, it should be more independent of the executive power which is subject to political rules. It appears, however, that separating it officially from the executive power does not have to lead automatically to the public prosecutor's office independence of political influence when other direct (the Prime Minister's and the Minister of Justice's authority over the Attorney General) and indirect mechanisms of prosecutors' political dependency (clientelism, politicisation and political bonds of prosecutors with politicians) exist.

Keywords: the prosecutor's office, clientelism, corporationisation, political system, politicization.

Przedmiotem artykułu jest analiza pozycji i roli prokuratury w systemie politycznym Polski. Status prawny tej instytucji zmieniał się wielokrotnie w ciągu mijającego ćwierćwiecza III Rzeczypospolitej, a wpływ na to miały skomplikowane uwarunkowania historyczne, politycznoustrojowe, prawne i społeczno-kulturowe. Ważnym powodem badań nad prokuraturą jest weryfikacja niejednoznacznych stanowisk (w ramach elity politycznej i środowisk naukowych) wobec statusu ustrojowego prokuratury jako organu ochrony prawnej¹ oraz jej roli w sferze praw i wolności obywatelskich, co przekłada się na faktyczną, a nie tylko formalną, demokratyczność systemu politycznego.

Specyfika przedmiotu analizy badawczej wymaga na gruncie analizy politologicznej odwołania się nie tylko do prawno-ustrojowych uwarunkowań funkcjonowania prokuratury, ale do działania tej instytucji na tle praktyki funkcjonowania systemu politycznego (jakości państwa prawnego, etosu funkcjonariuszy publicznych, kultury politycznej), powiązań z siłami politycznymi, elitami środowiskowymi wywierającymi wpływ na rzeczywistość polityczną. Jest to jednak sfera działalności nieformalnej prokuratorów, trudna do rzetelnej oceny badawczej. Stąd w pracy stosowane są dwa podejścia badawcze – prawno-ustrojowe i politologiczne, a także odpowiadające im metody badawcze. W badaniach dotyczących prokuratury należy sięgnąć do następujących metod badawczych:

- analizy systemowej, której zastosowanie ma podstawowe znaczenie ze względu na sposób ujęcia tematu, szczególnie w kontekście specyficznych uwarunkowań

¹ I. Malinowska, *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013, s. 18.

systemu politycznego III RP, mających wpływ na funkcjonowanie i skuteczność działania prokuratury oraz wymiaru funkcjonalnego jej działania. Jest to szczególnie istotne ze względu na problemy z systemowym (ustrojowym) umiejscowieniem tej instytucji (organu) w Polsce, ale też w innych krajach,

- analizy prawno-instytucjonalnej, która może być pomocna do analizy aktów normatywnych regulujących działalność prokuratury, szczególnie w kontekście zmieniających się przepisów,
- analizy historycznej, która jest stosowana w celu zbadania okoliczności ewolucji prokuratury w dłuższym horyzoncie czasowym, poczynając od jej genezy nawet przed uzyskaniem niepodległości, w okresie II Rzeczypospolitej, gdy kształtowała się instytucja prokuratury w niepodległym państwie po specyficzny i brzemienny w skutki okres działania prokuratury w PRL oraz zmiany instytucjonalne prokuratury w okresie III RP.

Istotna jest ocena badawcza, czy prokuratura powinna zajmować samodzielne miejsce w systemie politycznym w kontekście tego, że jej działalność stanowi realizację ważnego obszaru zadań państwa. Rozstrzygnięcie tego dylematu umiejscowienia prokuratury w systemie podziału władzy ma znaczenie nie tylko ustrojowe, ale też prakseologiczne, bowiem optymalizacja pozycji ustrojowej prokuratury powinna zapewnić skuteczność działalności tej instytucji w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji. Zbadanie funkcjonowania instytucji prokuratury w systemie politycznym jest ważne jeszcze z jednego powodu. Spojrzenie badawcze na tę wyodrębnioną instytucję pozwoli być może na zaobserwowanie ogólnych mechanizmów funkcjonowania samego systemu politycznego i sformułowanie wniosków dotyczących jego niedomagań i stanu demokracji w Polsce.

Prokuratura jest instytucją obecną w tej czy innej postaci organizacyjnej we wszystkich systemach politycznych, w obrębie których zorganizowane jest życie polityczne społeczeństw. Prokuratura jest jednym z elementów systemu politycznego, który w ujęciu instytucjonalnym jest definiowany jako system instytucji politycznych danego państwa (jako organów i organizacji) oraz relacji między nimi. Wśród instytucji systemu politycznego wyróżnia się organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, ochrony prawnej oraz samorządu terytorialnego, a także partie polityczne i grupy interesu². Elementami systemu politycznego są organy państwa, takie jak: parlament, rząd, organy wymiaru sprawiedliwości (sądy, prokuratura), wyspecjalizowane organy kontroli i ochrony prawa, takie jak rzecznik praw obywatelskich czy NIK.

² I. Malinowska, *System polityczny*, w: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012, s. 531.

Należy wskazać na pewien problem z umiejscowieniem prokuratury w systemie politycznym i ewoluowaniem jej pozycji w systemie podziału władzy. Instytucja ta balansowała między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą jako narzędzie w rękach władzy wykonawczej, będąc jednocześnie funkcjonalnie powiązana z sądownictwem w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Powiązanie z władzą wykonawczą wynikało z tego, że historycznie, u swojej genezy, prokuratorzy pełnili wielorakie funkcje, nie tylko oskarżycielskie, ale też policyjne, najpierw ścigając przestępców, a następnie stawiając ich w stan oskarżenia, czasami nawet osądzając.

Takimi protoplastami współczesnego prokuratora byli w Polsce średniowiecznej justycjariusze – oprawcy, którzy łączyli funkcje śledcze, oskarżycielskie i sądowe, działając na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Z czasem oprawca stał się jednak jedynie urzędnikiem policyjnym, podporządkowanym przedstawicielowi władzy wykonawczej, jakim był królewski starosta³. W czasach nowożytnych ukształtowała się rola prokuratora jako pełnomocnika monarchy zarówno w sprawach prywatnych, jak i publicznych. Prokurator zajmował się w imieniu króla zarówno ściganiem przestępców, jak i sprawami fiskalnymi⁴. W sądach grodzkich i ziemskich I Rzeczypospolitej powoływano instygatorów, którzy pełnili funkcje samodzielnych lub posiłkowych oskarżycieli publicznych, wcześniej ścigających z urzędu w pewnych typach przestępstw lub udzielających pomocy sądowej w sprawach ściganych na wniosek. Prowadzili też postępowanie egzekucyjne poprzez pozywanie strony utrudniającej przeprowadzenie czynności egzekucyjnych. Szczegółowy zakres czynności instygatora określany był w związku z powierzeniem urzędu. Najczęściej obejmowały one ochronę interesów skarbowych państwa, występowanie o zadośćuczynienie za szkody wyrządzone przez żołnierzy czy też ściganie rozbójników⁵. Pełnili oni także zastępstwo procesowe stron, które nie miały zdolności procesowej (np. nieletni, kobiety, chłopci, obłąkani) lub które zlecały zastępstwo umownie (pisemnie lub przed sądem sprawowali zastępstwo prawnicy nazywani prokuratorami, pełniąc czynności obecnie sprawowane przez adwokatów).

Współczesny model prokuratury po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. kształtował się na bazie doświadczeń wyniesionych z systemów państw zaborczych i rozwoju nowych rozwiązań, które miały ujednoczyć wymiar sprawiedliwości w II RP. Jednakże po 1926 r. prokuratorzy podlegali coraz większym politycznym naciskom będącym efektem autorytaryzacji systemu politycznego. Jednak niekorzystnych zmian o charakterze instytucjonalnym prokuratura doświadczyła po 1944 r. wraz z „instalowaniem” nowego reżimu politycznego, w którym od początku zaczęto umieszczać

³ H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 8–9.

⁴ Stąd w hiszpańskiej nazwie pojawia się termin „procurador fiscal”.

⁵ M. Pawlikowski, *Sądownictwo ziemskie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej*, Strzałków 2012, s. 36.

obce, sowieckie wzory w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji. Prokuratura podlegała przekształceniom zgodnie z tzw. lenińskim modelem opartym na scentralizowanej i hierarchicznej strukturze podporządkowanej monopolistycznej partii i państwu, jako narzędzie do zwalczania przeciwników politycznych i utrzymywania lojalności społeczeństwa⁶.

Pozycja prokuratury w systemie politycznym w Polsce

Pozycja prokuratury w systemie politycznym zależy od zakresu kompetencji⁷ powierzonych jej przez przepisy pod warunkiem, że prokuratorzy mają stworzone gwarancje realizacji zadań. W swoich dziejach prokuratura była wyposażana w wąski lub szeroki zakres kompetencji, co nie przekładało się na jej rzeczywistą pozycję ustrojową, ze względu na wpływ i uzależnienie prokuratury najczęściej od politycznych czynników zewnętrznych. Obecnie prokuratorę umiejscawia się wśród organów ochrony prawnej, na które składają się poza organami sądowymi także organy ścigania karnego, takie jak prokuratura⁸. Szczególny status prokuratury wynika też z tego, że jest ona traktowana jako urząd, czyli organ o wyodrębnionym zakresie kompetencji, tak jak np. urząd ministra lub wojewody⁹. Instytucje tego rodzaju działają także na poziomie ponadpaństwowym, np. w postaci Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego czy w ramach Unii Europejskiej, gdzie na podstawie traktatu lizbońskiego przewidziano możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Niewątpliwie pozycja prokuratury w systemie politycznym jest konsekwencją tego, że bierze ona udział w realizacji jednej z podstawowych funkcji państwa, jaką jest nadzór nad przestrzeganiem prawa¹⁰, którą wypełnia poprzez strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw¹¹. Jest to jeden z wymiarów funkcji wewnętrznej państwa, za której realizację odpowiedzialne są organy administracji publicznej i organy wymiaru sprawiedliwości¹². Chociaż zadania sądenia (rozstrzyganie

⁶ H. Zięba-Załucka, op.cit., s. 10.

⁷ P. Witkowski, *Model prokuratury polskiej w okresie międzywojennym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 225; S. Władysław, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości PRL*, Warszawa 1963, s. 222.

⁸ W Polsce „prokuratura jest organem ochrony prawnej” zgodnie z art. 1 ust. 3 Ustawy o prokuraturze z 1985 r., Dz. U. 2008, nr 7, poz. 39 z późn. zm.

⁹ J. Wojnicki, *Prokuratura*, w: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemi-dok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012, s. 433; K. Popik-Chorąży, *Urząd*, w: *Encyklopedia politologii*, op.cit., s. 946.

¹⁰ R.M. Małajny, *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1, s. 3.

¹¹ M. Gulczyński, R. Zaradny, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000, s. 140.

¹² A. Korybski, *Funkcje państwa*, w: B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 107.

sporów i wymierzanie sprawiedliwości) powierzane są organom sądowym, to muszą one być poprzedzone przez działania śledcze i oskarżycielskie, które wykonują organy policyjne i prokuratorskie. Według R.M. Małajnego każda funkcja państwa powinna być realizowana za pomocą odrębnych form organizacyjnych i dostosowanymi do jej realizacji metodami przez odrębną grupę organów państwowych, w związku z czym należy wyróżnić organy prokuratorskie, które realizują funkcję ścigania przestępstw¹³.

Prokuratura jest instytucją polityczną, ale jednocześnie jej głównym zadaniem jest stanie na straży porządku prawnego państwa. Ta koincydencja sfery polityki i prawa wynika ze specyficznych relacji oraz powiązań prokuratury z władzą wykonawczą, a także sądowniczą. Pozycja prokuratury nie jest zatem klarowna, bowiem oscyluje między organami wymiaru sprawiedliwości a władzą wykonawczą¹⁴. W efekcie prokuratura jest albo blisko powiązana z władzą sądowniczą, albo podlega w większym zakresie nadzorowi ministra sprawiedliwości, który w państwach europejskich nie pełni już jednak funkcji prokuratora generalnego¹⁵.

A. Herzog podkreśla, że prokuratura pozostaje wręcz na pograniczu władzy wykonawczej i sądowniczej, a także władzy ustawodawczej, które utożsamiane są z kategoriami polityki i prawa. O ile władza ustawodawcza i wykonawcza za pomocą prawa kreują politykę wewnętrzną, w tym kryminalną, ustanawiając określone kierunki i priorytety państwa w tym zakresie, to władza sądownicza razem z organami prokuratorskimi powinna efektywnie i obiektywnie stosować prawo, przede wszystkim sprawując wymiar sprawiedliwości. S. Waltoś uważa, że ze względu na sposób funkcjonowania prokuratura wyłamuje się z klasycznej zasady trójpodziału władz, „będąc jedną nogą wśród władzy wykonawczej, a co najmniej kawałkiem stopy drugiej nogi w wymiarze sprawiedliwości”¹⁶. Dzieje się tak, ponieważ tradycja, specyfika działania oraz status prawny prokuratorów wiążą prokuraturę z sądownictwem, także dlatego, że „zasadniczym celem i zadaniem prokuratury jest ochrona państwa i obywateli zgodnie z normami prawa ustanowionego w Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁷. Jednak zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego konstytucja powierza przede wszystkim organom władzy wykonawczej, a szczególnie rządowi. W efekcie przez 20 lat funkcjonowania III Rzeczypospolitej

¹³ R.M. Małajny, op.cit., s. 4.

¹⁴ I. Malinowska, op.cit., s. 320; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Business 2007, s. 548.

¹⁵ Polska była jedynym krajem, w którym do 31 marca 2010 r. Minister Sprawiedliwości był jednocześnie Prokuratorem Generalnym.

¹⁶ P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 216; S. Waltoś, w: *Rozdział Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości, Sesja naukowa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – 9 października 2007*, oprac. K. Parulski, „Prokurator” 2007, nr 3–4, s. 30.

¹⁷ A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17–18.

prokuratura podporządkowana była rządowi jako instrument służący realizacji jego zadań w tym zakresie.

Sprawowanie przez ministra sprawiedliwości urzędu prokuratora generalnego uznano w końcu za zbyt wiążące prokuraturę ze sferą polityki, tymczasem według niektórych przedstawicieli prokuratury, jej działanie powinno być podporządkowane przepisom, „a nie takim czy innym partykularnym interesom ugrupowań sprawujących władzę”¹⁸. Polityzacja prokuratury i sądów przejawia się w postaci uległości wobec rządzących lub konfliktu z przedstawicielami aktualnie rządzącej większości politycznej, co motywowane jest innymi względami niż właściwe wypełnianie ustawowych kompetencji (też *casus* włoski sędziego A. di Pietro)¹⁹. Jednak według R. Piotrowskiego, przykład włoskiej prokuratury przemawia *summa summarum* na rzecz niezależności tej instytucji, szczególnie od władzy wykonawczej, wzmacniając zasadę równowagi i hamowania się władz ze względu na działania prokuratury prowadzące do zwalczania korupcji zagrażającej systemowi demokratycznemu.

Mimo to oddzielenie prokuratury od rządu nie spowodowało, że prokuratura pozostaje całkowicie poza sferą politycznego oddziaływania władzy wykonawczej i ustawodawczej. Te powiązania wynikają nie tylko ze specyfiki funkcji prokuratury, ale też z konieczności sprawowania demokratycznej kontroli nad działalnością prokuratury, która dysponuje szerokimi możliwościami wkraczania w sferę praw człowieka.

W niektórych państwach prokurator jest traktowany jako przedstawiciel państwa, który sprawuje wiele funkcji sądowych, śledczych i administracyjnych, jak również z ramienia rządu nadzoruje wymiar sprawiedliwości (model francuski). Nieco inaczej rolę prokuratora widzi się w Niemczech, gdzie jest on obrońcą praw jednostki i społeczeństwa oraz adwokatem państwa²⁰. Zatem prokuratura i prokuratorzy są jednym z elementów szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego, gdy nastąpi naruszenie prawnie zagwarantowanych reguł postępowania, do których przestrzegania zobowiązani są obywatele i inne podmioty znajdujące się pod władzą danego organizmu państwowego. Prokurator jest rzecznikiem interesu publicznego (społecznego), którego naruszenie może spowodować, że podejmuje działanie z urzędu lub na wniosek pokrzywdzonego.

Pojawiające się kontrowersje i zarzuty ze strony polityków oraz mediów dotyczące jakości pracy prokuratury świadczą o znaczeniu tej instytucji w systemie politycznym, mimo nieunormowania w konstytucji jej pozycji ustrojowej. Jakość działania prokuratury (ale także innych organów ścigania) bezpośrednio wpływa na efekty

¹⁸ Ibidem, s. 17.

¹⁹ J. Kędziński, *O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 108.

²⁰ *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001, s. 133.

pracy wymiaru sprawiedliwości. Stąd działania prokuratury są często przedmiotem negatywnych ocen opinii publicznej. Dekonstytucjonalizacja prokuratury w efekcie uchwalenia konstytucji z 1997 r. nie usztywniła możliwości zmiany jej statusu prawnego w wyniku regulacji ustawowych²¹. Stale jednak pojawiają się głosy ze środowisk prokuratorskich i naukowych o konieczności przywrócenia konstytucyjnego statusu prokuratury ze względu na rolę tego organu oraz potrzebę umocnienia jego pozycji w relacjach z władzą sądowniczą i wykonawczą.

Paradoksem jest, że w rozległej konstytucji z 1997 r. nie pojawiły się przepisy odnoszące się do prokuratury, mimo że w jej treści znalazło się miejsce dla wielu instytucji i zagadnień niekoniecznie wymagających konstytucyjnego uregulowania. Było to w pewnej mierze efektem przypadkowych rozstrzygnięć podjętych w czasie posiedzeń Komisji Konstytucyjnej przygotowującej projekt konstytucji z 1997 r., ale determinowanych zastanym modelem prokuratury podporządkowanej rządowi poprzez łączenie przez ministra sprawiedliwości funkcji prokuratora generalnego. Wskazywano, że skoro prokuratura przynależy do domeny władzy wykonawczej, to jej status nie powinien być regulowany, szczególnie jeśli uregulowanie miałooby zostać zawarte w innym rozdziale konstytucji niż dotyczącym władzy wykonawczej. W efekcie jednak dekonstytucjonalizacja prokuratury umożliwiła powierzenie funkcji Prokuratora Generalnego osobie wywodzącej się z wymiaru sprawiedliwości, na podstawie nowelizacji ustawy o prokuraturze z 2009 r. Trzeba jednak zaznaczyć, że instytucja Prokuratora Generalnego wymieniona jest w konstytucji, w kontekście przyznania mu możliwości składania skarg do Trybunału Konstytucyjnego. Jest to jednak niewystarczające z punktu widzenia pozycji prokuratury i możliwości niezależnego wykonywania przyznaných jej kompetencji²².

W trakcie prac nad obecną konstytucją z 1997 r. zarysowały się dwie koncepcje ukształtowania pozycji ustrojowej prokuratury obecne w pracach nad konstytucją²³:

1. pochodząca od środowiska prawników praktyków zakładająca, że regulacja konstytucyjna gwarantować będzie podporządkowanie prokuratury konstytucji i ustawom, a nie rządowi i politykom,
2. koncepcja reprezentowana przez środowisko polityczne zakładająca, że nie można całkowicie pozbawić władzy wykonawczej wpływu na prokuraturę.

²¹ M. Gołda-Sobczak, W. Sobczak, *Sytuacja prawna prokuratora w systemie politycznym państwa*, w: T. Gardocka, J. Sobczak, *Zawody prawnicze*, Toruń 2010, s. 209.

²² M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013, s. 314.

²³ Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawno-ustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, w: W. Czerwiński, *Prokuratura*, Toruń 1997, s.16; Biuletyn XXV Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1996, s. 57.

Z kolei według S. Gebethnera „model niezależnej prokuratury funkcjonuje w podświadomości środowisk prawniczych”. Według niego w konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej pojawiły się regulacje dotyczące prokuratury, aby odejść od „błędnego modelu prokuratury leninowskiej czy radzieckiej”. Umocowanie prokuratury w konstytucji miało pozwolić na ograniczenie wprowadzania niedemokratycznych rozwiązań. Natomiast według D. Wysockiego funkcje, jakie ustawodawca powierzył prokuraturze wskazują, że instytucja ta zajmuje się m.in. takimi zadaniami jak ochrona bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego czy nawet ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium państw. Ich realizację konstytucja powierza władzy wykonawczej, natomiast samodzielne wypełnianie tak szeroko zakreślonych zadań nie może się odbywać bez aprobaty konstytucji²⁴. T. Stępień dla odmiany stwierdza, że nawet w czasie gdy prokuratura była podporządkowana władzy wykonawczej, to nie była ona organem władzy wykonawczej, gdyż prokuratura nie realizuje swoich zadań w formach, które stosują organy administracji publicznej. Prokuratura samodzielnie podejmuje decyzje procesowe w postępowaniu karnym, cywilnym i administracyjnym, co wskazuje na jej odrębność od organów władzy wykonawczej. Ponieważ najważniejszą funkcją prokuratury jest współdziałanie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, dlatego też powinna nastąpić nowelizacja konstytucji, w celu usankcjonowania prokuratury jako organu wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Zatem prokuratura jest instytucją, co do której panuje duży chaos pojęciowo-definicyjny i klasyfikacyjny. Tymczasem kluczowe dla umiejscowienia prokuratury w systemie politycznym powinno być pytanie: „Jaka ma być prokuratura i czym powinna być prokuratura?”²⁶. Prokuratura jest bowiem instytucją, której miejsce w systemie politycznym nie zostało konstytucyjnie wyraźnie rozstrzygnięte ze względu na pominięcie jej w systematyce organów konstytucyjnych. Jednolitości co do koncepcji i modelu prokuratury nie ma zarówno w doktrynie prawa, w judykaturze²⁷, jak i sferze politycznej, która jest władna ukształtować konstytucyjnie i ustawowo docelowy model prokuratury w polskim systemie politycznym. Wybranie określonego modelu prokuratury powinno być poprzedzone analizą „pozwalającą ustalić charakter tego organu i charakter władzy prokuratorskiej: czy jest to władza

²⁴ D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 6–7.

²⁵ T. Stępień, *Usytuowanie prokuratury i rola prokuratora w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011, s. 38–39.

²⁶ D. Wysocki, *op.cit.*, s. 8.

²⁷ Prezes Trybunału Konstytucyjnego A. Rzepliński uważa, że utrzymanie w ustawie o prokuraturze sformułowania, iż „zadaniem prokuratury jest strzeżenie i czuwanie nad ściganiem przestępstw to pozostałość po modelu leninowskim prokuratury z poprzedniego systemu ustrojowego, natomiast zadaniem prokuratora powinno być ściganie sprawców przestępstw”, G. Nauka, *Sprawozdanie z sesji naukowej zorganizowanej w dniu 9 października 2007 r. w Warszawie*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 1, s. 177.

sądowa, quasi-sądowa, wykonawcza, quasi-wykonawcza czy też inna²⁸. Trzeba ponadto podkreślić, że to prokurator, a nie prokuratura jest organem podejmującym przypisane ustawowo kompetencje, zatem to prokurator jest organem państwowym z prokuratorem generalnym jako naczelnym organem prokuratury, natomiast prokuratura jest tylko instytucją, w skład której wchodzi prokuratorzy²⁹.

Rozliczalność i skuteczność działania prokuratury

Problem skuteczności działania może być rozważany w odniesieniu do różnych uwarunkowań i wymiarów funkcjonowania prokuratury, wśród których wyróżnić można:

- wymiar systemowy (skuteczność z punktu widzenia miejsca usytuowania prokuratury w systemie politycznym oraz będąca konsekwencją norm politycznych mających wpływ na istniejące modele prokuratury wynikające z doświadczeń różnych państw, programów partii politycznych, dokumentów wypracowanych w ramach instytucji międzynarodowych, takich jak Rada Europy, Unia Europejska),
- wymiar normatywny (skuteczność z punktu widzenia systemu prawnego, na który składają się normy prawne regulujące jej działalność oraz szerzej w świetle przepisów karnych, cywilnych i administracyjnych stanowiących ramy prawne dla wypełnianych przez nią funkcji. Ważne też będzie spojrzenie na działalność prokuratury z punktu widzenia norm etycznych, które powinny być podstawą pracy prokuratorów),
- wymiar instytucjonalno-organizacyjny (zasady działania i organizacji oraz struktura wewnętrzna prokuratury),
- wymiar komunikacyjny (relacje prokuratury z innymi organami władzy),
- wymiar funkcjonalny (na ile prokuratura jest skuteczna w wypełnianiu swoich funkcji).

Zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy prokuratura pełni kluczową rolę w sferze wymiaru sprawiedliwości, „w szczególności w kwestiach związanych z możliwością eliminacji oportunistów organów władzy w zakresie inicjowania postępowania przygotowawczego”³⁰. Prokuratura wraz z organami policyjnymi pełni decydującą rolę na etapie dochodzenia lub śledztwa, kiedy trzeba nie

²⁸ D. Wysocki, op.cit., s. 10; G. Nauka, op.cit., s. 176.

²⁹ D. Wysocki, op.cit., s. 8; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 165.

³⁰ Rekomendacje Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. na temat roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

tylko ścigać sprawcę przestępstwa, ale też zebrać dowody jego winy. Zatem uznaje się, że organy wymiaru sprawiedliwości, w tym prokuratura, pełnią kluczową rolę w zapewnianiu praworządności, bez której trudno mówić o istnieniu w danym kraju rzeczywistej demokracji. Prokuratura jest instytucją, która w interesie publicznym, ale też uwzględniając prawa poszczególnych jednostek, zapewnia stosowanie prawa.

Prokuratura jest zaliczana do instytucji, których działalność przyczynia się do urzeczywistnienia tzw. rozliczalności (*accountability*) horyzontalnej, będącej jednym z parametrów jakości demokracji. Rozliczalność horyzontalna polega na istnieniu „organów i instytucji państwowych mających zarówno autorytet prawny, jak i zdolność operacyjną do wszczęcia działań rozciągających się od zwykłego nadzoru aż po sankcje o charakterze karnym (...) w relacji do działań lub ich braku innych organów i instytucji państwowych. Prokuratura jest jedną z instytucji »ze specjalnym mandatem«, których działalność ma służyć do kontrolowania zagrożeń związanych z nadużywaniem władzy”³¹. W tym kontekście ustanowienie niezależności prokuratury w 2010 r. wskazywane jest jako czynnik zmniejszający możliwości nacisków władzy wykonawczej na prokuraturę, a tym samym zwiększający jej skuteczność w systemie rozliczalności horyzontalnej³².

Nie jest to jednak jednoznaczne dla całości środowiska prokuratorskiego. Według bowiem oświadczenia wydanego przez Niezależne Stowarzyszenie Prokuratorów Ad Vocem, prokuratura stała się po rozdziale funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego bardziej zależna od elit politycznych, gdyż poddano ją oddziaływaniom zarówno władzy ustawodawczej (możliwość odwołania PG na wniosek premiera), jak i władzy wykonawczej, ponieważ tryb oceny pracy prokuratora generalnego pozostawia ministrowi sprawiedliwości i premierowi zbyt długi czas na ustosunkowanie się do jego rocznego sprawozdania, co może być odbierane jako negatywna ocena i wywieranie w ten sposób wpływu na funkcjonowanie prokuratury³³. Nawet przedstawiciele doktryny i środowiska prawniczego, którzy popierają zmiany wprowadzone od 2010 r. wskazują na połowiczność zmian i ustanowienie innych możliwości politycznego oddziaływania na prokuraturę poprzez możliwość inicjowania przez organ władzy wykonawczej odwołania prokuratora generalnego i uzależnienie go w zakresie powoływania i odwoływania najbliższych współpracowników od zgody prezydenta i kontrasygnaty premiera. Ponadto nie usprawniono np. nadzoru nad postępowaniem prokuratorskim, który w nikłym stopniu jest pomocny do ustalania

³¹ A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2015, s. 38.

³² *Ibidem*, s. 137.

³³ *Prokuratura stąpa po równi pochyłej*, oświadczenie Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów Ad Vocem, 20.04.2011.

prawdy materialnej, co negatywnie wpływa na działanie organu nadzorowanego zarówno w zakresie odpowiedzialności prawnej, dyscyplinarnej (*responsability*), jak i rozliczalności (*accountability*). Nadzór ze względu na brak charakteru instruującego nie przekłada się dodatnio na efektywność postępowania³⁴.

Skuteczność działania prokuratury oceniać można w świetle modeli wymiaru sprawiedliwości karnej H. Packera³⁵. Są to dwa skrajne modele w zakresie wymiaru sprawiedliwości karnej. Pierwszy model nadrzędności zasady rzetelnego procesu (*due process*) charakteryzuje się przewagą sądowego i kontradyktoryjnego procesu ustalania faktów związanych z przestępstwem przed bezstronnym sądem. Przesłanką takiego podejścia jest konieczność ochrony praw podejrzanego i oskarżonego, których gwarancje praw nie mogą być poświęcane w imię skutecznego ścigania przestępstw. Przeważa ochrona praw jednostki, nawet jeśli jest to osoba podejrzana lub oskarżona o popełnienie ciężkiego przestępstwa. Zakłada się ograniczone zaufanie do działań organów policji lub prokuratury prowadzących śledztwo czy dochodzenie. Często świadkowie są bowiem zasugerowani przez śledczych, a zeznania podejrzanych mogą być efektem nacisku psychologicznego policji lub prokuratora. W tym modelu wyklucza się dowody winy zdobyte z naruszeniem prawa i zakłada się domniemanie niewinności oskarżonego oraz pełne gwarantowanie jego prawa do obrony. Ważną gwarancją praw jednostki zarówno dla oskarżonego, ale też ofiary i społeczeństwa, jest zasada prawdy materialnej, która wyklucza nadmierną dowolność władzy wykonawczej i sądowej, a także kierowanie się nadmiernym oportunistycznym przez organy ścigania karnego³⁶.

W ramach drugiego modelu zasady zapobiegania przestępczości (*crime control*) główny ciężar wiążącego ustalania faktów przesuwana jest do postępowania przygotowawczego. Wyrok opiera się przede wszystkim na ustaleniach policji i/lub prokuratury. Dlatego też efekt postępowania karnego zależy od jakości pracy tych instytucji oraz jak najczęstszego dążenia do konsensualnego rozwiązania sprawy poprzez dobrowolne poddanie się sprawcy karze bez przechodzenia do kontradyktoryjnego postępowania sądowego, gdzie oskarżony ma wiele możliwości uniknięcia odpowiedzialności. W efekcie zbyt wielu sprawców przestępstw byłoby bezkarnych, ale też nie może dochodzić do nadmiernego skazywania według tego modelu³⁷.

³⁴ M. Mistygacz, op.cit., s. 318.

³⁵ J. Utrat-Milecki, *Ewolucja wymiaru sprawiedliwości. Szkic penologiczny*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych i in., Warszawa 2013, s. 1121 i nast.; H. Packer, *The limits of the Criminal Sanction*, Stanford 1968.

³⁶ M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007, s. 443–465.

³⁷ J. Utrat-Milecki, op.cit., s. 1122–1125.

Oba modele łączy przekonanie, że tylko winni popełnienia przestępstwa powinni ponosić odpowiedzialność karną, różnica polega jednak na tym, za pomocą jakich środków dochodzi do skazania. Pojawiają się wątpliwości, czy niektóre środki stosowane w celu zapobiegania przestępczości, czemu służyć mają regulacje prawa karnego, są zgodne z prawami człowieka. Według A. Zolla standardy ochrony praw jednostki są odrywane od procesu karnego i łączone jedynie z ogólnymi normami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi dotyczącymi zasad prawa karnego³⁸. Podporządkowanie działalności organów prowadzących postępowanie jedynie zasadzie efektywności może wypaczać obowiązujące w procesie karnym zasady, a także prawa nie tylko podejrzanego, ale też ofiary przestępstwa (przy upowszechnieniu się instytucji dobrowolnego poddania się karze i nastawieniu całego postępowania na konsensualne zakończenie sprawy). Z kolei model *due proces of law* uważa się za zbyt kosztowny i nieefektywny w społeczeństwie o wysokim poziomie przestępczości.

Obserwacja działalności prokuratury wskazuje, że jest to instytucja w niezadawalającym stopniu wypełniająca swoje podstawowe zadania. Najważniejsze znaczenie ma funkcja procesowa i funkcja strażnika praworządności. Rola strzeżenia praworządności będąca efektem nowego określenia usytuowania prokuratury w systemie jednolitości władzy, była wykorzystywana w okresie PRL do kontroli przestrzegania prawa przez obywateli, szczególnie w kontekście zachowań antysystemowych, które mogły mieć bardzo szeroki zakres: od politycznych działań opozycyjnych przez „dyscyplinowanie” chłopów w sprawie obowiązkowych dostaw produktów rolnych do lat 70., po tzw. zachowania antyspołeczne. Funkcja ta nabrała nowej treści po 1989 r. wraz z ustanowieniem konstytucyjnej zasady państwa prawnego, co oznaczało, że prokuratura powinna pilnować przestrzegania prawa nie tylko przez obywateli, ale też przez instytucje publiczne i inne jednostki organizacyjne³⁹. Ponadto prokurator jako „rzecznik” interesu publicznego powinien odstąpić od oskarżenia, jeśli w trakcie postępowania sądowego nie potwierdziły się zarzuty sformułowane w akcie oskarżenia, a także podnosić wnioski na korzyść oskarżonego. Prokuraturze immanentnie przysługuje funkcja organu ścigania przestępstw, która nie powinna należeć ani do organów administracyjnych, ani sądowych, które stawałyby się wtedy stroną w procesie⁴⁰.

Na usprawiedliwienie prokuratorów trzeba wskazać skalę wyzwań ciężących na poszczególnych prokuratorach, którzy muszą sprostać często pozornie sprzecznym oczekiwaniom, mianowicie że będą podobnie jak sędziowie „niezawisłe” stać

³⁸ A. Zoll, *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, w: *System prawa karnego. Źródła prawa karnego*, t. 2, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 60.

⁴⁰ R.M. Małajny, op.cit., s. 30.

na straży prawa i występować przed sądami jako oskarżyciele oraz rzecznicy interesu publicznego, a jednocześnie skutecznie angażować się w ściganie przestępstw, wspomagając rząd w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego. Jak zauważa S. Waltoś, oczekuje się od prokuratorów obiektywizmu sędziego, a jednocześnie bycia posłusznym i niezawodnym ogniwem w łańcuchu hierarchicznego podporządkowania⁴¹. Ponadto wskazuje on na zjawisko wykorzystywania prokuratury w antagonizmach politycznych, poprzez wplątywanie jej w rozstrzyganie sporów o legalność decyzji i działań gospodarczych, które powinny być raczej rozstrzygane przez sądy cywilne, czy „zasypywanie” prokuratury doniesieniami o przestępstwie, aby sprowadzić kłopoty na przeciwników politycznych, głównie w oczach opinii publicznej⁴². Na skuteczność prokuratora w realizacji funkcji procesowej wpływają też czynniki finansowe związane z niewystarczającymi środkami budżetowymi przyznawanymi prokuraturze, ograniczające np. możliwość zamawiania droższych, ale bardziej kompetentnych ekspertyz prawnych.

Taki pesymistyczny ogląd sytuacji implikuje potrzebę wskazania przyczyn raczej krytycznego podejścia do praktyki działania tej instytucji, mimo że nie można takiego stanowiska generalizować i rozciągać na wszystkich prokuratorów. Skuteczność i efektywność osłabiają zarówno czynniki instytucjonalne, organizacyjne, kompetencyjne i behawioralne, mające wpływ na działalność prokuratury i poszczególnych prokuratorów, jak i uwarunkowania czy okoliczności zewnętrzne, niezależne od prokuratury, a specyficzne dla polskiego systemu politycznego. Zmiana prawnych i politycznych reguł funkcjonowania prokuratury odbywała się w ramach tej samej struktury organizacyjnej i osobowej, co mogło obniżyć jej skuteczność w okresie wieloaspektowej transformacji systemowej. Jej nieefektywność może wpływać negatywnie na jakość innych elementów systemu politycznego oraz jego legitymację.

Wśród uwarunkowań wpływających negatywnie na możliwości działania prokuratury wskazać można obciążenie niejako „genetyczne” funkcjonowaniem prokuratury w systemie autorytarnym, w ramach którego prokuratorzy byli wykorzystywani do zwalczania przeciwników politycznych władz. Pomijając szczególnie doświadczenia okresu stalinowskiego, dotyczyło to w masowej skali zwalczania opozycji w latach 80. Jednocześnie wiadomo, że prokuratorzy nie byli samodzielnymi podmiotami w prowadzonych postępowaniach przeciw opozycjonistom, gdyż dominującą rolę pełnili przedstawiciele MSW i Służby Bezpieczeństwa. Ta podrzędna pozycja prokuratorów charakterystyczna była dla całego okresu PRL,

⁴¹ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 6.

⁴² *Ibidem*, s. 5.

gdy odrywając prokuraturę od sądów, silniej związane ją z milicją i innymi służbami uprawnionymi do prowadzenia dochodzeń. Formalnie będąca niezależnym organem prokuratura została uzależniona od organów władzy wykonawczej, a politycznie od PZPR, której instancjom centralnym i terenowym prokuratorzy funkcjni składali okresowe sprawozdania oraz uzyskiwali wskazówki co do prowadzonych działań, także w konkretnych postępowaniach⁴³. To uzależnienie prokuratorów od czynnika politycznego, a nawet ideologicznego (ok. 70% było członkami PZPR, natomiast w Prokuraturze Generalnej wskaźnik ten wynosił 90%)⁴⁴, przyczyniło się do dyspozycyjności i zrodziło klientelistyczne nawyki, które niestety zostały prokuratorom po 1989 r. Nastąpiło w tym zakresie pewne negatywne sprzężenie zwrotne polegające na tym, że obciążeni dyspozycyjnością w okresie PRL prokuratorzy mogli być łatwo wykorzystywani i manipulowani w nowym systemie „haków i podczepiania” w III Rzeczypospolitej. Kolejni ministrowie po 1989 r., wywodzący się z lewicy lub prawicy, starali się umacniać swoje zaplecze polityczne w prokuraturze, czemu służyły przeprowadzane zmiany organizacyjne i kadrowe.

Polityzacja, korporatyzacja i klientelizm prokuratury

Wspomniane upolitycznienie prokuratorów w poprzednim systemie (jak również sędziów, wśród których wskaźnik przynależności do PZPR był porównywalny) spowodowało z jednej strony kontynuację takich zachowań w nowym, dopiero demokratyzującym się systemie politycznym, ale już w postaci powiązań prokuratorów z różnymi partiami politycznymi, a z drugiej strony swoistą ucieczkę do przodu w kierunku korporatyzacji swojej grupy zawodowej, opartej na silnej solidarności zawodowej. Dla systemu politycznego III RP charakterystyczne jest zjawisko korporatyzacji różnych grup społeczno zawodowych polegające na tworzeniu zamkniętych środowisk o silnym poczuciu tożsamości, dla których podstawą jest obrona partykularnych interesów materialnych (wynagrodzenia, ograniczanie konkurencji w zawodzie⁴⁵) i środowiskowo wizerunkowych (sprzeciw wobec lustracji i weryfikacji środowisk prawniczych, szczególnie prokuratorów i sędziów, silnie uwikłanych w udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w okresie PRL⁴⁶).

⁴³ A. Gaberle, *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8, s. 7.

⁴⁴ R. Walczak, *Polityka, sądy i prokuratura*, Warszawa 1990, s. 168.

⁴⁵ Zob. J. Hausner, *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007, s. 62–75.

⁴⁶ D. Szczypiński, *Władza sądownicza w systemie politycznym Polski*, w: *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski i in., Wrocław 2010, s. 98.

Jest to spuścizna branżowego charakteru systemu PRL, w którym starano się kontrolować i uzależniać poszczególne grupy zawodowe, przekupując je przywilejami branżowymi. Następnie jednak wszystkie te grupy zawodowe starały się utrzymać, a nawet powiększyć zakres tych przywilejów branżowo-korporacyjnych w realiach „miękkiego państwa” już w okresie III RP. Stąd także środowisko prokuratorskie ponad podziałami politycznymi (czego wyrazem jest istnienie kilku organizacji środowiskowych) zabiegało dosyć skutecznie o utrzymanie swojej pozycji zawodowej, porównywalnej ze środowiskiem sędziowskim.

Polityzacja, a jednocześnie skupienie się na interesie partykularnym, przyczynić się mogły do tego, że prokuratura okazała się w pewnym zakresie niezdolna do zwalczania negatywnych aspektów funkcjonowania systemu politycznego i jego patologii. Przesłanki takiego założenia wynikają zarówno z czynników obiektywnych (nieefektywne rozwiązania systemowe i słabe merytoryczne przygotowanie prokuratorów), jak i czynników subiektywnych (polityczne uzależnienie prokuratorów od czynników władczych oraz patologiczne układy klientelistyczne i towarzyskie, w których uczestniczą niektórzy prokuratorzy, reprodukowane często jako spuścizna poprzedniego ustroju).

A. Zybortowicz twierdzi, że organy wymiaru sprawiedliwości są powiązane układem nieformalnych zależności, co skutkuje ich niezdolnością do skutecznego rozwikłania i osądzenia wielkich afer gospodarczych z okresu III Rzeczypospolitej. Poza tym, że wymiar sprawiedliwości jest niesprawny w swoim codziennym funkcjonowaniu (przewlekłość postępowań), to pewne obszary naszego życia publicznego są dla niego niedostępne⁴⁷. Wskazuje się, że przenoszenie pewnych norm, wartości i postaw stanowiących swoiste kulturowe dziedzictwo realnego socjalizmu mogło i nadal może odbywać się w sposób bezpośredni i pośredni. Sposób pośredni wynika z nieświadomego przenoszenia zinternalizowanych norm, wartości i postaw determinujących często wybór takich, a nie innych zachowań. Sposób bezpośredni to świadome „transponowanie wyselekcjonowanych elementów w celu ich wykorzystania do realizacji partykularnych interesów danej osoby czy grupy”⁴⁸. Specyfika stosunków społeczno-politycznych w Polsce sprzyja w związku z tym konformistycznym i oportunistycznym zachowaniom prokuratorów w kontaktach z elitami politycznymi, gospodarczymi, administracyjnymi, co może prowadzić do powstawania patologicznych, lokalnych układów towarzyskich wykorzystywanych

⁴⁷ A. Zybortowicz, *III RP. Kulisy systemu*, rozmawia Joanna Lichočka, Lublin 2013.

⁴⁸ A.K. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbieniem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, w: J. Kubik, *Cultural Legacies of State Socialism: History Making and Cultural-Political Entrepreneurship in Postcommunist Poland and Russia; Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*, red. G. Ekiert, S. Hanson, Cambridge–New York 2003, s. 318.

do działania na szkodę państwa i obywateli⁴⁹. Ale jednocześnie może to prowadzić do „korporatyzacji” środowiska prokuratorskiego wynikającej z nastawienia na realizację partykularnych interesów, podobnie jak w wypadku innych środowisk prawniczych⁵⁰, co dla prokuratury wiąże się jeszcze z możliwością instrumentalnego wykorzystania atrybutów uprawnień ścigania karnego, zarówno wobec elit politycznych (co pokazał przykład Włoch na początku lat 90.), elit gospodarczych, a także przede wszystkim wobec „zwykłych” obywateli.

Czy nieskuteczność w wielu wypadkach działań prokuratury to pochodna lub konsekwencja, albo kolejna (po władzy ustawodawczej, wykonawczej) egzemplifikacja wyrażanego publicznie przeświadczenia i przekonania o ogólnej nieskuteczności władzy publicznej w Polsce i „naturalnej” słabości państwa polskiego?⁵¹ Z pewnością ten problem słabości państwa wynika z jego niedomogów systemowych, na które składają się: zła jakość prawa, ogólna niesterowność państwa (wynikająca z niekompetencji rządzących, selekcji negatywnej, ale też w pewnym sensie ze społecznego przyzwolenia na to), fasadowość polskiej demokracji i fasadowość w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji, w tym także prokuratury, która często nie pełni właściwie przypisanych jej ról i zadań, natomiast korzysta ze swoich kompetencji, aby oskarżać wybranych przedstawicieli społeczeństwa (np. przedsiębiorców). Ponadto następuje swoista „korporatyzacja” państwa w postaci jawnego i ukrytego wpływu różnego rodzaju formalnych i nieformalnych grup interesu, układów polityczno-towarzyskich, politycznych oraz biznesowych oligarchów. Wszystkie te czynniki, które prowadzą do braku właściwej egzekucji prawa, słabości organów publicznych i realizowania polityki pod wpływem partykularnych interesów i nacisków, składają się na widoczną nieefektywność państwa⁵².

Polityczne uzależnienie prokuratury od sfery polityki może być efektem syndromu klientelistycznego, charakterystycznego dla systemu politycznego w Polsce jako systemu nieformalnych powiązań i klik. Jak stwierdza A. Mączak, który powołuje się na kanadyjskiego politologa J. Simpsona, klientela to „pornografia polityki”, gdyż chociaż jest kusząca dla niektórych, to jednocześnie jest odrażająca dla innych. Jednocześnie, mimo że jest uznawana za niemoralną, to uwarunkowania systemu

⁴⁹ Zob. M. Trawiński, *Klasyfikacja grup interesu. O kluczowej roli nieformalnych i niejawnych działań zbiorowych*, w: *Grupy interesu i lobbng. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011, s. 247–249; M. Kowalewski, *Prokurator, biznesmen i bandyci*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2009.

⁵⁰ D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego*, Wrocław 2009, s. 17.

⁵¹ *Tusk wyjął władzę nawet swojej własnej partii*, rozmowa z Pawłem Śpiewakiem, „Europa Miesięcznik Idei” nr 4, s. 61.

⁵² *Ibidem*, s. 53.

mogą prowadzić do tego, że jest uzasadniana jako nieunikniona⁵³. Przykładem tego determinizmu jest sytuacja, która powstaje ze względu na możliwości powoływania przez prezydenta zastępców prokuratora generalnego. Ten formalny jedynie wpływ prezydenta na obsadę stanowisk personalnych w prokuraturze należy postrzegać w kontekście specyficznego stylu funkcjonowania polityki w Polsce, w której najskuteczniejsi są ci politycy, którzy mogą się wykazać posiadaniem swoich ludzi w ważnych instytucjach państwowych. Potwierdza to klientelistyczne cechy systemu politycznego w Polsce. Klientelizm jest bowiem uznawany za system relacji oparty na nierównej przyjaźni, w którym motyw postępowania nie są ani jasne, ani obiektywne, a w którym większość decyzji ma charakter uznaniowy⁵⁴. Natomiast specyfiką polską jest „podwieszanie się” polityków, urzędników (taki status mają prokuratorzy) pod ważnego gracza na scenie politycznej. W ten sposób prezydent także umacnia swoją pozycję, sięgając po oddziaływanie nieformalne, bowiem możliwości prawne ma w tym zakresie ograniczone.

W skład prokuratury wchodzi ponad 6 tys. prokuratorów, których można rozpatrywać jako pewną mniejszościową grupę interesu zawodowego lub profesjonalnego (podobnie jak inne środowiska prawnicze, lekarskie czy nauczycielskie). Te mniejszościowe grupy mogą samodzielnie oddziaływać w systemie demokratycznym na publiczny proces decyzyjny w obronie swoich partykularnych interesów⁵⁵. Według J. Oniszczyka prawników jako grupę interesu „łączy (...) wspólna cecha w postaci kwalifikowanej relacji do prawa”. Jest to też grupa, która „dba o spójność normatywną nie tylko większości, ale również całości ludzi zorganizowanych w państwie”⁵⁶.

Specyfiką prokuratury jest istnienie kilku organizacji, które reprezentują interesy środowiska prokuratorskiego. Są to: Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury oraz dwa stowarzyszenia – Stowarzyszenie Prokuratorów RP i Niezależne Stowarzyszenie Prokuratorów Ad Vocem. Już porównanie nazw obu stowarzyszeń każe przypuszczać, że cechuje je według określenia J. Gardawskiego (stosowanego wprawdzie wobec związków zawodowych) „konfliktowy pluralizm”. Organizacje te bowiem „dziedziczą” i artykułują podziały historyczne istniejące w wielu środowiskach, takich jak np. środowiska pracownicze (Solidarność i OPZZ) czy dziennikarskie (Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich i Stowarzyszenie Dziennikarzy RP). Co ważniejsze jednak, artykułują one zazwyczaj przeciwstawne opinie

⁵³ Zob. A. Mączak, *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003, s. 11; J. Simpson, *Spoils of Power. The Politics of Patronage*, Toronto 1988, s. 6.

⁵⁴ EM, WZ, *Nierzeczy koalicji*, „Gazeta Wyborcza”, 9.10.1995, powołuje się na słowa T. Mazowieckiego o koalicji SLD–PSL.

⁵⁵ J. Oniszczyk, *Demokracja jako ustrój złożony z mniejszości. Środowisko prawników jako mniejszość – cechy (wartości) charakteryzujące prawnika*, „Państwo Prawne” 2012, nr 1, s. 7.

⁵⁶ Ibidem, s. 15.

dotyczące ustroju samej prokuratury, czego wyrazem jest stosunek do ostatnich zmian wprowadzających formalną niezależność prokuratury od władzy wykonawczej. O ile Stowarzyszenie Prokuratorów RP zdecydowanie poparło rozdzielenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości⁵⁷, to Stowarzyszenie Prokuratorów Ad Vocem było przeciwne zmianom w ustawie o prokuraturze, gdyż według szefowej organizacji, rządzący chcą stosować wobec prokuratorów zasadę „dziel i rządź”⁵⁸.

Krytyka modelu prokuratury jako samodzielnego organu władzy podjęta przez środowiska solidarnościowe w latach 80. i w trakcie obrad Okrągłego Stołu wynikała z przekonania, że ówczesny model prokuratury jest efektem recepcji w Polsce tzw. leninowskiego modelu prokuratury z ZSRR, który był obcy ustrojowym rozwiązaniom przyjętym w okresie II RP. Prokuraturze zarzucano, że nie podlega ona parlamentarnej odpowiedzialności politycznej, a jednocześnie jest uzależniona od sprawującej monopolistyczne rządy partii komunistycznej, będąc jednym z jej narzędzi sprawowania władzy. Dlatego też po przełomie ustrojowym w 1989 r. prokuraturę podporządkowano ministrowi sprawiedliwości. Przewidywano, że jego obowiązki wobec prokuratury będzie wypełniał wywodzący się ze środowiska prokuratorowskiego pierwszy zastępca prokuratora generalnego. Okazało się jednak, że w realiach systemu politycznego III RP praktyka wyglądała inaczej. Niektórzy ministrowie sprawiedliwości chcieli sprawować rzeczywistą władzę nad prokuraturą⁵⁹, wykorzystując ją do realizacji swojej polityki w ministerstwie sprawiedliwości, co było zgodne z logiką rządów parlamentarnych, ale rodziło podejrzenia, a także oskarżenia o wykorzystywanie prokuratury w celach motywowanych politycznie, szczególnie gdy dotyczyły styku prawa i polityki⁶⁰. W wyniku negatywnej oceny tych doświadczeń oraz wobec postulatów przynajmniej części środowiska prokuratorowskiego od 2010 r. funkcjonuje model prokuratury wyodrębnionej i niepodporządkowanej bezpośrednio władzy wykonawczej⁶¹.

Zwolennicy utrzymania podległości prokuratury wobec rządu wskazują jednak, że to rząd odpowiada politycznie za zwalczanie przestępczości, a niezależna prokuratura

⁵⁷ Stanowisko SPRP z 30.09.2009 r. umieszczone na stronie internetowej Stowarzyszenia.

⁵⁸ Wypowiedź szefowej Stowarzyszenia Małgorzaty Bednarek zacytowana w artykule *Gowin planuje czystkę*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 146, s. 3.

⁵⁹ M. Gołda-Sobczak, W. Sobczak, op.cit., s. 207.

⁶⁰ J. Jaskiernia, *Przesłanki numeracji faz rozwoju ustrojowego państwa a problem zasadności radykalnej zmiany systemu politycznego RP*, w: *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, red. J. Kornaś, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 9, s. 291.

⁶¹ Dz. U. 2009, nr 178, poz. 1375. Jednakże w ustawie określono nowe formy kontroli i nadzoru organów władzy publicznej nad działalnością prokuratury.

stanie się kolejną korporacją skupiającą się na własnych interesach i wymykającą się kontroli publicznej. Ponadto „polityczną kuratelę” nad tym organem tłumaczy się koniecznością efektywnego zwalczania przestępczości i zapewnienia społecznej kontroli nad prokuraturą⁶². Prezydent Lech Kaczyński, uzasadniając weto do ustawy z 2009 r. wprowadzającej rozdział funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, podkreślał, że jeśli rząd nie ma wpływu na prokuraturę, to nie może w pełni odpowiadać za bezpieczeństwo obywateli, natomiast prokuratura staje się instytucją, która mając olbrzymią władzę nad obywatelami, jednocześnie przed nikim nie odpowiada. Jednocześnie wskazać można, że niezależny prokurator generalny nie dysponuje inicjatywą ustawodawczą, która przysługiwała mu, gdy stanowisko to było połączone z funkcją ministra sprawiedliwości⁶³.

Z kolei niektórzy przedstawiciele doktryny nie widzą problemu w tym, kto stoi na czele prokuratury, ale wskazują na konieczność stworzenia rzeczywistych, instytucjonalnych gwarancji utrwalenia mechanizmu zapewniającego prokuratorom taki stopień niezależności, aby suwerennie wykonywali powierzone im zadania⁶⁴. Dlatego też T.P. Marguery uważa, że prokuratura jako instytucja demokratycznego systemu politycznego powinna opierać się na czterech podstawowych zasadach:

- niezależności od nieuprawnionego i niezgodnego z prawem oddziaływania,
- konieczności demokratycznej kontroli nad działalnością prokuratury,
- skuteczności w obronie interesu publicznego w zakresie zwalczania przestępczości i ochrony praworządności,
- poszanowania i ochrony praw człowieka⁶⁵.

Warte zastanowienia i oceny jest też, na ile transformacja ustrojowa dokonywana po 1989 r. przekształciła instytucję prokuratury, a na ile praktyki i preferencje w działaniu prokuratorów wyuczone historycznie wpływają na funkcjonowanie tej instytucji oraz tworzących ją aktorów – na ile dziedzictwo poprzedniego ustroju ma wpływ na nieformalne powiązania istniejące w środowisku prokuratorskim. Bowiem w niespokojnych uwarunkowaniach społeczno-politycznych okresu transformacji prokuratura była lub mogła być zarówno narzędziem w realizacji nośnych społecznie celów politycznych, takich jak zwalczanie przestępczości czy ochrona procesów prywatyzacyjnych w gospodarce, ale też była lub może być nadal wykorzystywana do eliminacji za pomocą swoich działań niewygodnych osób i przeciwników politycznych.

⁶² K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 167.

⁶³ M. Orłowska, *Pozycja ustrojowa ministra sprawiedliwości i jego powiązanie z systemem organizacyjnym prokuratury po zmianach wprowadzonych z dniem 31 marca 2010 r.*, w: *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 547.

⁶⁴ A. Gaberle, *op.cit.*, s. 6.

⁶⁵ T.P. Marguery, *Unity and Diversity of the Public Prosecution Services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, Groningen 2008, s. 339.

Niewątpliwie upolitycznienie prokuratury jest konsekwencją nie tylko jej zależności od podmiotów politycznych, takich jak rząd i współtworzące go partie polityczne, ale też konsekwencją podziałów politycznych w ramach samego środowiska prokuratorskiego, tylko w części wykreowanych przez politykę personalną kolejnych ekip politycznych, które w III RP nadzorowały prokuraturę. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wskazać też swoiste „etatystyczne” podejście rządzących do prokuratury, polegające na hierarchicznym traktowaniu i podporządkowaniu jej nie tylko jako instytucji państwa, ale środowiska społeczno-zawodowego. Ponadto brak konsensusu wśród głównych sił politycznych co do statusu ustrojowego prokuratury uniemożliwia stabilizację jej pozycji w systemie politycznym poprzez umocowanie konstytucyjne.

Wydaje się także, że same regulacje konstytucyjne i ustawowe nie zapewnią od razu niezależności, skuteczności i rozliczalności prokuratury. Wymagać to będzie szerszych i bardziej długofalowych zmian zarówno w środowisku zewnętrznym dla prokuratury (zmian o charakterze społeczno-kulturowym w obrębie systemu politycznego polegających na poszanowaniu dla prawa – nie tylko jego litery, ale i treści – zmiany stosunków społeczno-politycznych między rządzącymi i rządzonymi, podmiotowego, partycypacyjnego traktowania instytucji społecznych i obywateli), jak i zmian mentalnych w obrębie samego środowiska prokuratorskiego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Business, 2007.
- Bednarek M., *Gowin planuje czystkę*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 146.
- Cianciara A.K., *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbieniem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, w: *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, red. R. Żelichowski, Warszawa 2009.
- Gaberle A., *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2000.
- Gołda-Sobczak M., Sobczak W., *Sytuacja prawna prokuratora w systemie politycznym państwa*, w: T. Gardocka, J. Sobczak, *Zawody prawnicze*, Toruń 2010.
- Gulczyński M., Zaradny R., *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000.
- Hausner J., *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007.
- Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Przesłanki numeracji faz rozwoju ustrojowego państwa a problem zasadności radykalnej zmiany systemu politycznego RP*, w: *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 9, red. J. Kornaś.

- Kędzierski J., *O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Korybski A., *Funkcje państwa*, w: B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002.
- Malinowska I., *Organy ochrony prawnej w państwach europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013.
- Malinowska I., *System polityczny*, w: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.
- Małajny R.M., *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1.
- Marguery T.P., *Unity and Diversity of the Public Prosecution Services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish Systems*, Groningen 2008.
- Mączak A., *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003.
- Mistygać M., *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013.
- Nauka G., *Sprawozdanie z sesji naukowej zorganizowanej w dniu 9 października 2007 r. w Warszawie*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 1.
- Oniszczyk J., *Demokracja jako ustrój złożony z mniejszości. Środowisko prawników jako mniejszość – cechy (wartości) charakteryzujące prawnika*, „Państwo Prawne” 2012, nr 1.
- Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001.
- Packer H., *The limits of the Criminal Sanction*, Stanford 1968.
- Pawlikowski M., *Sądownictwo ziemskie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej*, Strzałków 2012.
- Popik-Choraży K., *Urząd*, w: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Warszawa 2007.
- Simpson J., *Spoils of Power. The Politics of Patronage*, Toronto 1988.
- Sroka A.M., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2015.
- Skrzypiński D., *Władza sędziowska w procesie transformacji polskiego systemu politycznego*, Wrocław 2009.
- Stępień T., *Usytuowanie prokuratury i rola prokuratora w postępowaniu karnym*, Warszawa 2011.
- Szczypiński D., *Władza sędziowska w systemie politycznym Polski, w: Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski i in., Wrocław 2010.
- Trawiński M., *Klasyfikacja grup interesu. O kluczowej roli nieformalnych i niejawnych działań zbiorowych*, w: *Grupy interesu i lobbings. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011.
- Tusk wyjął władzę nawet swojej własnej partii*, rozmowa z Pawłem Śpiewakiem, „Europa Miesięcznik Idei”, nr 4.

- Utrat-Milecki J., *Ewolucja wymiaru sprawiedliwości. Szkic penologiczny*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych i in., Warszawa 2013.
- Walczak R., *Polityka, sądy i prokuratura*, Warszawa 1990.
- Waltoś S. (głos w dyskusji), w: *Rozdział prokuratora generalnego od ministra sprawiedliwości, Sesja naukowa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – 9 października 2007*, oprac. K. Parulski, „Prokurator” nr 3–4, 2007.
- Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Witkowski P., *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Witkowski Z., *Kilka uwag na temat prawnoustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, w: W. Czerwiński, *Prokuratura*, Toruń 1997.
- Wojnicki J., *Prokuratura*, w: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.
- Wysocki D., *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5.
- Zięba-Załużcka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.
- Zoll A., *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, w: *System Prawa Karnego. Źródła prawa karnego*, t. 2, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.
- Zybertowicz A., *III RP. Kulisy systemu*, rozmawia Joanna Lichočka, Lublin 2013.
- Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.