



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Modele ustrojowego usytuowania prokuratury

dr hab. Jarosław Szymanek



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

1. Klasyczny (francuski) model ustrojowego usytuowania prokuratury	5
1.1. Model usytuowania prokuratury we Francji	7
1.2. Model usytuowania prokuratury w Niemczech	8
1.3. Modyfikacje modelu klasycznego (francuskiego)	10
1.4. Specyfika modelu francuskiego (klasycznego)	12
2. Anglosaski model prokuratury	13
3. Połączenie prokuratury z urzędem głowy państwa	14
4. Model powiązania prokuratury z parlamentem	18
5. Model niezależnego organu silnie powiązanego z władzą sądową	21
6. Przyczyny trudności we właściwym umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych	24
7. Zalety i wady poszczególnych modeli ustrojowego usytuowania prokuratury	26
8. Katalog zasad i gwarancji, które mają zapewnić bezstronność prokuratora	
– standardy międzynarodowe	28
8.1. Zewnętrzną i wewnętrzną niezależność prokuratora	29
8.2. Zasady dotyczące spraw kadrowych	31
8.3. Zasady odpowiedzialności prokuratury	32
8.4. Zasady dotyczące zakresu władzy	32
8.5. Podsumowanie	33
Bibliografia	34

1. Klasyczny (francuski) model ustrojowego usytuowania prokuratury

Prokuratura, której uniwersalnym, a zarazem najbardziej ogólnym zadaniem jest ściganie przestępstw, jest – z historycznego, ale też i metodologicznego punktu widzenia – nieodmiennie związana z władzą wykonawczą. *Nomen omen* należy przypomnieć, że generalnie kwestie, które dziś podlegają coraz dalej idącej specjalizacji i profesjonalizacji, i za które współcześnie odpowiadają coraz to bardziej wyspecjalizowane i zautonomizowane organy czy też grupy organów, znajdowały się w polu działania egzekutywy.

Świadczą o tym najlepiej sądy, które w czasach najdalszych były przecież obszarem aktywności monarchy, a potem – nawet w dobie kształtowania się zasady podziału władz – były bardzo często uznawane za elementarny składnik władzy wykonawczej, w myśl prostej zasady, że sądenie jest wręcz podręcznikowym przykładem wykonywania prawa, do czego – zgodnie z nazwą – uprawniona jest władza wykonawcza. Dlatego też pośród wielu koncepcji i pomysłów podziału władz można odnaleźć i takie, które nie wyodrębniały w ogóle władzy sądowniczej, uznając że jest ona integralnie zespolona z władzą wykonawczą, a w zamian proponowały np. władzę federacyjną (by wspomnieć chociażby słynną koncepcję Johna Locke’a, wyprzedzającą późniejszy – najbardziej znany – trójpodział Monteskiusza) czy władzę samorządową (o której wspominał B. Constant)¹.

O ile przy tym sądownictwo było przedmiotem różnych propozycji modelowych, tzn. wpisanie w szerszą koncepcję władzy wykonawczej, obejmującej wszystkie organy wykonujące czy też stosujące prawo, o tyle usytuowanie prokuratury nie budziło większych kontrowersji. Zgodnie uznawano, że ściganie przestępstw to klasyczne czy wręcz immanentne uprawnienie władzy wykonawczej, którą niekiedy określano mianem władzy policyjnej², do której należało dbanie o ład i porządek publiczny. Policja – w tradycyjnym tego słowa znaczeniu – jako aparat państwowy odpowiedzialny za egzekwowanie prawa – była więc bardzo szerokim pojęciem, obejmującym całokształt władzy wykonawczej, do zadań której należało m.in. utrzymanie pokoju, spokoju i bezpieczeństwa, z czym wiązało się nieodmiennie podejmowanie działań represyjnych, nakierowanych na ściganie sprawców przestępstw i – co stanowiło rewers jej działalności – zadośćuczynienie ofiarom.

¹ Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Podział władzy: interpretacje i reinterpretacje*, [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020, s. 7 i n.

² Co w nawiązaniu do etymologii pojęcia „policja” wywodzącego się z greckiego słowa *politeía* znaczącego tyle co państwo, rząd czy administracja, miało wyznaczać domenę władzy wykonawczej czy administracyjnej.

W efekcie, prokuratura była – niemalże genetycznie – związana z władzą wykonawczą, stanowiąc jeden z jej pionów czy filarów. Wyrażały to zresztą te wszystkie zakresy kompetencyjne władzy wykonawczej (rządu), które wskazywały na to, że jest ona „do pilnowania praw i onych pełnienia ściśle [...] obowiązana”, a jej podstawowym zadaniem jest „bezpieczeństwa i spokojności kraju” pilnować³. W późniejszej, międzywojennej konstytucji Litwy wprost stwierdzono, że władza wykonawcza „strzeże ładu wewnętrznego”⁴, z kolei w konstytucji Estonii postanowiono, że władza wykonawcza „kieruje polityką wewnętrzną” oraz „ma pieczę nad bezpieczeństwem wewnętrznym”⁵, co w doktrynie interpretowano jednoznacznie jako obejmujące również kwestie znajdujące się w gestii prokuratury. Uznanie, że ściganie sprawców przestępstw znajduje się w obszarze zainteresowania władzy wykonawczej było przy tym powszechne i niekwestionowane. Wiązało się ono z generalnym założeniem, zgodnie z którym egzekutywa „zapewnia wykonanie ustaw”, „kieruje polityką wewnętrzną”, „strzeże porządku wewnętrznego”, „chroni obywateli” czy też „sprawuje pieczę nad porządkiem publicznym”. W ramach każdego z tych określeń mieściły się zadania prokuratury, co nie było w żaden sposób podważane. Władza wykonawcza, jako władza wykonywania prawa, była – siłą rzeczy – władzą powołaną do ścigania sprawców czynów zabronionych, których dokonywanie naruszało ład i porządek publiczny, nad którym pieczę sprawowała egzekutywa.

Należy przy tym mieć na uwadze, że tak szerokiemu zakreśleniu kompetencji rządu (władzy wykonawczej), towarzyszyła – i w wielu przypadkach nadal towarzyszy – jednocześnie absencja konstytucyjnej regulacji prokuratury. Z taką sytuacją mamy do czynienia szczególnie w tzw. tradycyjnych demokracjach, które *implicite* przyjmowały, że prokuratura jest elementem szeroko rozumianej egzekutywy (administracji), w związku z czym nie poświęcano jej osobnego miejsca w tekście konstytucji⁶. Przyjmowano tym samym generalne założenie o roli rządu i ministrów, którym podlegały określone zakresy działania niższego szczebla administracji, co z jednej strony, zapewniało kierowniczą rolę rządu, z drugiej zaś, kierunkową rolę właściwego ministra w określonym zakresie, co w przypadku prokuratury siłą rzeczy oznaczało podległość ministrowi sprawiedliwości. Ten ostatni często zresztą kumulował funkcję szefa resortu sprawiedliwości i prokuratora generalnego, co miało pokazywać wagę prokuratury, której szef był jednocześnie ministrem konstytucyjnym, a nadto, rolę władzy wykonawczej w zapewnieniu porządku publicznego.

Rozwiązanie takie uznawano za w jakimś stopniu oczywiste i naturalne, a ponadto dowartościowujące prokuraturę, która przy braku zakotwiczenia konstytucyjnego swój punkt w regulacji najwyższego rzędu miała właśnie w osobie ministra sprawiedliwości i jednocześnie

³ Art. 7 polskiej Konstytucji 3 maja 1791 r., tekst dostępny na <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁴ § 61 Konstytucji Litwy z 1922 r.

⁵ § 60 Konstytucji Estonii z 1920 r.

⁶ Por. konstytucje Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Islandii, Luksemburga, Niemiec, Norwegii.

prokuratora generalnego. Kumulacja obu funkcji była również namacalnym dowodem powiązania prokuratury z władzą wykonawczą, wyznaczając w ten sposób jej klasyczny model. Odpowiadało to również generalnemu podejściu do usytuowania prokuratury, która zawsze była podporządkowywana jednej z władz, przy założeniu, że władzą preferowaną – ze wskazanych już powodów – jest egzekutywa⁷. Dlatego model związku prokuratury i egzekutywy jest modelem klasycznym, a wyznacza go zależność prokuratury od ministra sprawiedliwości, która to zależność kształtuje się różnie w różnych systemach prawnych. Model ten, z racji historycznych, określany jest mianem modelu francuskiego, a obowiązuje dziś nie tylko we Francji, ale również w Niemczech, Belgii, Hiszpanii czy Holandii.

1.1. Model usytuowania prokuratury we Francji

Model francuski jest najbardziej rozpowszechniony i przez wiele lat stanowił paradygmat ustrojowego usytuowania prokuratury. Zdeterminował też postrzeganie prokuratora w podwójnej roli, jako urzędnika i uczestnika procesu sądowego, silnie kojarzonego z władzą wykonawczą, z jednej strony, ale też mocno osadzonego w wymiarze sprawiedliwości.

„We francuskim wymiarze sprawiedliwości prokurator występuje zasadniczo przed wszystkimi sądami. Jedynie przed trybunałami policji, będącymi sądami pierwszej instancji właściwymi w sprawach wykroczeń, występuje prokurator bez pełnego tytułu prokuratorского. Korpus wymiaru sprawiedliwości, składający się z sędziów i prokuratorów, jest podporządkowany ministrowi sprawiedliwości, który w odniesieniu do prokuratorów używa tradycyjnego tytułu Strażnika Pieczęci i kieruje bezpośrednio prokuraturą. Jednakże [we Francji – dop. autor] prokuratura nie jest częścią władzy wykonawczej, chociaż Minister Sprawiedliwości jest zwierzchnikiem hierarchicznym prokuratorów. Szefa prokuratury powołuje prezydent na wniosek Komisji Służby Sądowniczej”⁸. W wewnętrznym ustroju prokuratury francuskiej podporządkowanie prokuratora zwierzchnikowi ogranicza reguła, zgodnie z którą prokurator obowiązany jest stosować się do pisemnych poleceń wydawanych w czasie postępowania przygotowawczego, natomiast w czasie rozprawy ma swobodę zajęcia stanowiska (*la plume est servie, mais la parole est libre*)⁹. Powyższa zasada została wzmocniona na skutek reformy w 1993 r., którą wprowadzono przepis zobowiązujący prokuratora do wydawania poleceń wyłącznie na piśmie. Ta cecha prokuratury francuskiej sprawia, że prokurator w swoim gabinecie jest urzędnikiem, zaś na sali sądowej bliżej mu zdecydowanie

⁷ Por. S. Waltoś, *Prokuratura: jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 6 i n.

⁸ http://ustroj-prokuratury.eprace.edu.pl/40.Wybrane_modele_prokuratury_w_niektorych_panstwach_europejskich..html (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁹ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2001, s. 110.

do sędziego¹⁰. Niezależność prokuratorów chroniona jest ponadto zakazem dewolucji, co oznacza, że żaden prokurator zwierzchni nie może zastępować prokuratora podległego¹¹.

Jednak cechą francuskiej prokuratury nie jest jej niezależność, ale hierarchiczna zależność prokuratorów, co w konsekwencji pociąga za sobą ich usuwalność (w przeciwieństwie do nieusuwalności sędziów). Ponadto, prokurator „ograniczony jest w wydawaniu swoich decyzji poleceniami przełożonego¹². Z tego tytułu ponosi też on odpowiedzialność przed bezpośrednim przełożonym, a w dalszej konsekwencji przed prokuratorem generalnym. Ten z kolei, wraz z prokuratorami generalnymi przy sądach apelacyjnych (*procureurs généraux cours d'appel*) i prokuratorami przy Sądzie Kasacyjnym (*procureurs généraux Cour de cassation*), jest odpowiedzialny dopiero przed ministrem sprawiedliwości (Strażnikiem Pieczęci). Takie rozwiązanie uważane jest za swoistą gwarancję niezależności prokuratora, zwłaszcza prokuratora niższego szczebla, gdzie prokurator Republiki zależny jest w pierwszej kolejności od przełożonego prokuratora, z wykluczeniem kontaktów (nacisków) z przedstawicielem władzy wykonawczej¹³¹⁴. Rozwiązanie to uznawane jest za właściwe z punktu widzenia zadań rządu, optymalne z punktu widzenia podstawowej roli prokuratury oraz gwarantujące niezależność, która jednak nie jest pełna, a jej gwarancją w przypadku prokuratora jest swoiste wymieszanie roli urzędnika i sędziego. Przyjęte we Francji rozwiązanie jest już dziś klasyczne, a jego cechą rozpoznawczą jest hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów ministrowi sprawiedliwości, a w dalszej kolejności rządowi¹⁵. Tego rodzaju zależność istnieje także i w innych państwach, w tym w Austrii, Czechach¹⁶, Hiszpanii, Holandii czy Rumunii.

1.2. Model usytuowania prokuratury w Niemczech

Również w Niemczech praktykuje się ten tradycyjny model powiązania prokuratury z rządem, ponieważ zarówno na szczeblu landów, jak i na szczeblu federacji prokuratura podporządkowana jest ministrowi sprawiedliwości (odpowiednio krajowemu bądź związkowemu). Niemieckie prokuratury są więc powiązane z organami władzy wykonawczej, co przejawia się m.in. w tym, że „landowe ministerstwa sprawiedliwości posiadają uprawnienia do wydawania im poleceń; z kolei prokuratury zobowiązane są do składania sprawozdań resortowi

¹⁰ S. Waltoś, *Proces...*, s. 111.

¹¹ A. Siemaszko, *Usytuowanie prokuratury w wybranych krajach*, „Prokurator” 2000, nr 2, s. 22.

¹² Zasada hierarchicznego podporządkowania wynika z art. 5 ustawy nr 58-1270 z dnia 22 grudnia 1958 r. w sprawie statusu magistratury (*loi organique relative au statut de la magistrature*).

¹³ M. Rogacka-Rzewnicka, *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Kraków 2007, s. 215.

¹⁴ A. Ważny, *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7-8, s. 226.

¹⁵ Por. S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 8.

¹⁶ W Republice Czeskiej od roku 1991 prokuratura jest podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, co odczytywano jako zerwanie z komunistycznym modelem prokuratury, a zarazem nawiązanie do rozwiązań ustrojowych w Czechach przedkomunistycznych i rozwiązań zachodnioeuropejskich.

sprawiedliwości w swoim landzie. Szczególne miejsce w strukturze wymiaru sprawiedliwości zajmuje federalny prokurator generalny, umiejscowiony przy Trybunale Federalnym (sądzie najwyższym) w Karlsruhe, który zajmuje się przestępstwami zagrażającymi wewnętrznemu bezpieczeństwu państwa, terroryzmem, szpiegostwem, zdradą państwa oraz ludobójstwem¹⁷. Mimo organizacyjnego wyodrębnienia federalnego prokuratora generalnego i umiejscowienia go przy Trybunale Federalnym prokurator generalny Niemiec jest powoływany przez prezydenta Niemiec na wniosek ministra sprawiedliwości, a zgodę musi ponadto wyrazić Bundesrat. Jak pokazuje praktyka, zgoda Bundesratu nie jest przy tym czystą formalnością, i tym samym parlament może skutecznie przeszkodzić w powołaniu prokuratora generalnego, co potwierdza przypadek z 2011 r., kiedy to ówczesna opozycja skutecznie zablokowała w Bundesracie nominację Johanna Schmalzla, mimo że rząd Angeli Merkel podjął decyzję o powierzeniu mu tej funkcji. Wyjątek, jakim jest federalny prokurator generalny, nie kwestionuje jednak tego, że ustrój prokuratury niemieckiej opiera się na generalnych założeniach modelu klasycznego, którego znakiem rozpoznawczym jest ściśle powiązanie prokuratury z władzą wykonawczą, w postaci resortu sprawiedliwości. Takie usytuowanie prokuratury odpowiada najstarszemu ujęciu organizacyjno-funkcjonalnemu prokuratury, zgodnie z którym zarówno pod względem wykonywanych zadań, jak i cech strukturalnych prokuratura stanowi wyspecjalizowany pion egzekutywy, odpowiedzialny za ściganie przestępstw¹⁸.

Do modelu francuskiego nawiązują również, i to silnie, Niderlandy. System tam istniejący charakteryzuje się podwójnym podporządkowaniem prokuratorów: z jednej strony prokuratorowi generalnemu (*Procureur Generaal bij de Hoge Raad*), a z drugiej także ministrowi sprawiedliwości¹⁹. „Prokuratorzy należą do służby prokuratorskiej, która wchodzi w skład *Openbaar Ministerie*, hierarchicznie podporządkowanego organu publicznego, który jest wyłącznie właściwy dla prowadzenia dochodzeń w sprawach karnych. W zakresie prowadzenia dochodzeń prokuratorzy, w myśl przepisów kodeksu postępowania karnego z 1926 r., korzystają z szerokiej swobody podejmowania czynności i decyzji w sprawach indywidualnych. Powoływani są w taki sam sposób jak sędziowie (ale nie są, jak sędziowie, mianowani dożywotnio), z wyjątkiem prokuratora na najwyższym poziomie. Ujednolicone sądownictwo przejęto z systemu francuskiego, a co za tym idzie sędziowie i prokuratorzy stworzyli jedno ciało „sądownicze”, gdzie ci drudzy korzystają z ustawowej niezależności na podstawie art. 4 i art. 5 ustawy o sądownictwie²⁰. Niezależność ta dotyczy swobody działania prokuratury

¹⁷ K. Sobczak, *Nie ma jednego modelu prokuratury na świecie*, Prawo.pl., 18.07.2013, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nie-ma-jednego-modelu-prokuratury-na-swiecie,176899.html> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

¹⁸ Por. A. Hlavathy, *Status konstytucyjny i wewnętrzna struktura prokuratury w państwach Europy środkowo-Wschodniej*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3, s. 7 i nast.

¹⁹ Por. J.F. Nijboer, *Prokuratura w Holandii*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11, s. 90.

²⁰ Jednolity system prawny wprowadzono w Holandii w okresie okupacji napoleońskiej (1811–1813), zaś ustawa o sądownictwie (*Wet op de Regerlijke Organisatie en het beleid der Justitie*) pochodzi z 1827 r. – J.F. Nijboer, *Prokuratura...*, s. 80.

w odniesieniu do władzy wykonawczej, której przedstawicielem jest minister sprawiedliwości, a także polega na podejmowaniu przez poszczególnych prokuratorów nieskrępowanych decyzji w zakresie ścigania karnego (w myśl obowiązującej w postępowaniu karnym zasady oportunizmu – art. 167 i art. 242 k.p.k., jako przeciwieństwa dla również kodeksowo sformułowanej reguły legalizmu)²¹. Formalnie bezpośredni przełożony prokuratora, poza ogólnymi instrukcjami wynikającymi z wytycznych, może mu wydawać polecenia, ale w praktyce dyskusyjne jest (chodzi o interpretację ustawowych warunków angażowania się ministra w jakikolwiek sposób w sprawy prokuratury), czy sam minister sprawiedliwości władny jest wydawać prokuratorom polecenia, które wchodzi w zakres ich decyzji w poszczególnych sprawach²². Prokuratorska interwencja odbywa się w każdym przypadku, jeżeli wymaga tego interes publiczny²³²⁴. Niderlandy, podobnie jak Francja, przewidują więc – w jakimś sensie – dualny model usytuowania prokuratury, która ma janusowe oblicze, tj. stanowi z jednej strony element władzy wykonawczej, silnie skojarzonej z ministerstwem sprawiedliwości, z drugiej – jest mocno związana z władzą sądowniczą, a sam status prokuratora jest, po części, nawiązaniem do statusu sędziego. Paralela z sędzią kończy się jednak na sali sądowej, zaś w swoich działaniach *stricte* urzędniczych prokurator wchodzi w buty urzędnika.

1.3. Modyfikacje modelu klasycznego (francuskiego)

Model francuski, zwany klasycznym bądź wykonawczym (a to dzięki związaniu prokuratury z władzą wykonawczą) nie jest jednak modelem wyłącznym. Patrząc porównawczo, jest możliwe wskazanie innych systemów ulokowania ustrojowego prokuratury, z zaznaczeniem jednak, że te inne możliwości są efektem dużo późniejszych rozwiązań ustrojowych oraz, że ciągle budzą one różne oceny, gdyż rozrywają elementarną więź jaką jest polityka karna (ściganie przestępstw) z polityką jako taką, którą konstytucyjnie zobowiązany jest realizować rząd. Dlatego zanim doszło do wykreowania nowych modeli ustrojowego usytuowania prokuratury, podejmowano rozmaite korekty modelu klasycznego, które sprowadzały się do zmniejszenia zależności między władzą wykonawczą a prokuraturą, jednakże bez radykalnego zrywania jakichkolwiek związków. W wielu przypadkach skończyło się to tylko formalnym usytuowaniem prokuratury w relacji np. do legislatury czy judykatury, co jednak nie zmieniło rudymentalnego, merytorycznego powiązania prokuratury z egzekutywą²⁵.

²¹ J.F. Nijboer, *Prokuratura...*, s. 81–82 i 87.

²² J.F. Nijboer, *Prokuratura...*, s. 84.

²³ H. Zięba-Załużka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 195.

²⁴ A. Ważny, *Usytuowanie...*, s. 235–236.

²⁵ Por. J. Toman, *Konstytucyjna i ustawowa pozycja prokuratury w państwach Rady Europy*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 5, s. 11.

Takim przykładem tranzycyjnego (przejściowego) modelu może być model przyjęty w Belgii, który niekiedy – mimo specyfiki – jest też klasyfikowany jako model klasyczny²⁶. W Belgii nadal występuje związek między prokuraturą a władzą wykonawczą, jednak formalnie prokuraturze przyznano status podmiotu niezależnego. W konsekwencji nominalnie prokuratura belgijska jest niezależna, jednak ma ona silne związki z tamtejszym ministerstwem sprawiedliwości. Zależności sprowadzają się m.in. do tego, że minister sprawiedliwości wydaje wytyczne dotyczące polityki kryminalnej oraz ma prawo zlecać postępowanie, jednak nie może zakazać wszczęcia dochodzenia, co postrzega się jako jedną z kluczowych gwarancji niezależności.

Godzi się przypomnieć, że w Belgii przez wiele lat trwała dyskusja na temat relacji między ministrem sprawiedliwości a prokuraturą oraz szerzej, na temat usytuowania prokuratury w strukturach władzy państwowej, a dokładniej zastanawiano się nad tym, czy prokuratura należy do władzy sądowniczej czy wykonawczej, czy też może do obu władz jednocześnie oraz, w konsekwencji, czy powinna być podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Te i inne kwestie sporne rozstrzygnęła ustawa z 1997 r., która formalnie ustanowiła kolegium prokuratorów generalnych (działających przy sądach apelacyjnych), nie zrywając jednak związku z ministerstwem sprawiedliwości. Zgodzono się bowiem, że to minister sprawiedliwości ustala wytyczne polityki kryminalnej w państwie, w tym także te dotyczące śledztw i postępowań. Wytyczne te, wcześniej konsultowane z kolegium prokuratorów, są wiążące dla wszystkich prokuratorów, z kolei zadaniem prokuratorów generalnych z kolegium jest wdrażanie reguł na swoim obszarze działania. Kolegium prokuratorów generalnych podlega ministrowi sprawiedliwości i przypisuje się mu ważną rolę w kształtowaniu i koordynacji polityki kryminalnej, a poza tym ponosi ono odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie prokuratury jako całości, będąc jednocześnie podmiotem, który ma minimalizować związki prokuratury z egzekutywą i ma nadawać prokuraturze cechy organu niezależnego.

Ostatecznie jednak to minister sprawiedliwości jest rozliczany z decyzji dotyczących polityki kryminalnej oraz działań prokuratury i odpowiada z tego tytułu przed parlamentem, co dowodzi, iż właściwa (rzeczywista) odpowiedzialność za działania prokuratury spoczywa na ministrze sprawiedliwości, który z tego tytułu utrzymuje – mimo wszystko – ścisły związek z prokuraturą (trudno bowiem odpowiadać nie utrzymując relacji). Minister sprawiedliwości jest też formalnie zwierzchnikiem prokuratury i z tej racji może zwrócić się o sprawozdanie na temat działań podejmowanych przez prokuratorów, jak również zlecać wszczęcie postępowania w jakiejś sprawie. Minister sprawiedliwości nie może jednak zakazywać wszczęcia postępowania w danej sprawie ani dyktować prokuratorom stanowiska, jakie mają zajmować w sądzie, co uznaje się za wystarczającą gwarancję niezależności prokuratury.

²⁶ Por. S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 8.

Istotnym elementem rozrywającym więź prokuratury z egzekutywą jest też to, że prokuratorzy na mocy ustawy z 1997 r., działają przy sądach, przy których zostali ustanowieni. W ten sposób, trochę podobnie jak we Francji, prokurator dzieli rolę urzędnika i sędziego, funkcjonując przy sądach i w sądzie posiadając samodzielność działania, natomiast funkcjonalnie wiążąc się z władzą wykonawczą (ministrem sprawiedliwości), który określa ramy polityki kryminalnej, ustala wytyczne działania prokuratorów i ponosi polityczną odpowiedzialność z tego tytułu. Z tego też względu rozwiązania belgijskie lokują się stosunkowo blisko ujęcia klasycznego (francuskiego), zawierają też jednak pewne elementy tranzycji w kierunku odejścia od silnego i ścisłego zespolenia prokuratury z egzekutywą.

1.4. Specyfika modelu francuskiego (klasycznego)

Pozostając jeszcze przy modelu francuskim, należy zasygnalizować, że choć silnie wiąże on prokuraturę z władzą wykonawczą (ministrem sprawiedliwości) to jednak nie ustanawia ministra sprawiedliwości szefem prokuratury. Francuski minister sprawiedliwości (*ministère de la Justice*) sprawuje jedynie, silnie zaznaczony, nadzór nad tamtejszą prokuraturą (*ministère public, parquet*), sam jednak nie pełni funkcji prokuratora²⁷. To co specyfikuje tzw. model francuski, to więc otwarte zaznaczenie, że prokuratura z punktu widzenia realizowanych funkcji wypełnia ważną funkcję zabezpieczania praworządności i porządku publicznego, co jest – i zawsze było – domeną rządu, jednak formalnie rządem czy jego częścią nie jest, ponieważ wraz z sądownictwem i urzędnikami ministerstwa sprawiedliwości tworzy tzw. wymiar sprawiedliwości. Jeśli więc coś autentycznie znamionuje model francuski, to nadzór ministerstwa sprawiedliwości nad urzędniczą częścią działalności prokuratury przy pozostawieniu swobody jej działania w części zadań związanych *stricte* z udziałem w procesie sądowym. Tego rodzaju model właściwy jest dla dużej liczby państw zachodnioeuropejskich²⁸.

²⁷ Por. J. Kędzierski, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 105.

²⁸ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 105.

2. Anglosaski model prokuratury

Należy mieć świadomość, że silny związek prokuratury z rządem jest też widoczny w anglosaskim modelu prokuratury, który niekiedy określany jest – trochę na wyrost – modelem niezależnym bądź modelem *sui generis*. Jeśli idzie o USA to oskarżyciel publiczny jest częścią egzekutywy i nikt tego nie kwestionuje, choć ma on zarezerwowany przymiot niezależności. Jest to jednak niezależność, która nie idzie w parze z separacją prokuratury od egzekutywy. W konsekwencji amerykański prokurator generalny oraz podlegli mu prokuratorzy są niezależni, niemniej pozostają elementem szeroko rozumianej władzy wykonawczej.

Jeśli zaś idzie o Wielką Brytanię, to z kolei oskarżenie publiczne – właściwe dla procesu karnego i nieodłącznie związane z urzędem prokuratora – zaczęto tam praktykować dopiero od XIX w., przy czym początkowo z oskarżeniem występowała policja. Długo zajęło w Wielkiej Brytanii zaakceptowanie faktu, że oskarżać nie powinien ten sam organ, który zajmuje się ściganiem przestępców i dlatego dopiero pod koniec XIX w. zdecydowano się na utworzenie urzędu oskarżycielskiego i powołano pierwszego *Director of Public Prosecutions*, rozdzielając tym samym funkcję ścigania od funkcji oskarżania. Urząd, którym kierował *Director of Public Prosecutions*, wchodził jednak, o czym się nie pamięta, w skład *Home Office*, czyli brytyjskiego ministerstwa spraw wewnętrznych. Współcześnie, urząd ten, pod nazwą *The Crown Prosecution Service* jest także nieministerialnym departamentem wchodzącym w skład rządu Zjednoczonego Królestwa, całkowicie odrębnym, niezależnym od brytyjskiego ministerstwa sprawiedliwości (*The Ministry of Justice*), podległym *Attorney General*, ponoszącym odpowiedzialność przed parlamentem. Odrębność i niezależność od ministerstwa sprawiedliwości jest konsekwencją rodowodu *The Crown Prosecution Service*, niespotykanego w innych państwach kontynentalnych. Tym niemniej jest on częścią brytyjskiego rządu, tkwiąc przez to organizacyjnie we władzy wykonawczej²⁹.

²⁹ Por., J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 107.

3. Połączenie prokuratury z urzędem głowy państwa

Innym modelem, tworzonym w jakimś sensie w opozycji do rozwiązań klasycznych, jest połączenie prokuratury z urzędem głowy państwa. Pozornie może to się wydawać rozwiązaniem połowicznym, skoro w typowym systemie parlamentarnym, z jakim mamy do czynienia w przeważającej liczbie przypadków w Europie, władza wykonawcza ma postać dualistyczną, złożoną z kolegiального rządu (gabinetu) i monokratycznej głowy państwa (prezydenta, ewentualnie monarchy). Należy jednak mieć na uwadze, że w odniesieniu do tej ostatniej coraz częściej podnoszone są argumenty za jej odseparowaniem od egzekutywy i przypisaniem jej cech władzy odrębnej i samodzielnej, co zresztą już w XIX w. postulował B. Constant, przypisując głowie państwa atrybuty władzy neutralnej (moderacyjnej czy arbitrażowej). Idąc tym tropem, współcześnie, nawet przy braku wyraźnych podstaw konstytucyjnych, kwalifikuje się głowę państwa jako podmiot inny niż właściwa władza wykonawcza, uznając, że to rząd rządzi, natomiast od prezydenta czy monarchy oczekuje się postawy nastawionej na arbitraż i koncyliację, jeśli te okażą się potrzebne do sprawnego działania państwa³⁰.

Ta postępująca współcześnie emancypacja głowy państwa powoduje, że niekiedy właśnie w niej upatruje się miejsca ustrojowego zakotwiczenia prokuratury. Przemawiać za takim rozwiązaniem ma przypisywana głowie państwa neutralność, którą rozumie się na kilka sposobów. Pierwszym jest dystans do bieżącej polityki, który powoduje, że głowa państwa, w nawiązaniu do znanego brytyjskiego powiedzenia, raczej panuje a nie rządzi. Drugim jest przynajmniej formalne nieutożsamianie głowy państwa z jedną formacją polityczną, i uznawanie, że powinna ona utożsamiać wszystkich obywateli niezależnie od ich sympatii i antypatii polityczno-partyjnych, co ma miejsce nawet w tych systemach konstytucyjnych, w których prezydent wywodzi swój mandat z jawnie polityczno-partyjnej elekcji powszechnej i bezpośredniej³¹. Trzecim sposobem rozumienia neutralności politycznej jest oczekiwanie adresowane do głowy państwa, że będzie się ona powstrzymywała od działań jawnie politycznych, które mogą być odbierane jako konkurencyjne wobec rządu uprawianie polityki. Wreszcie, czwartym sposobem pojmowania neutralności głowy państwa jest założenie, że

³⁰ Por. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, *passim*.

³¹ Jak jest np. w Polsce, Finlandii, Słowacji czy we Francji. W tych systemach czasami podnosi się nawet, że to właśnie powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie mają czynić z prezydenta osobę zaufania politycznego, a prezydent barwy partyjne ma jedynie w kampanii wyborczej, natomiast z chwilą wyboru staje się prezydentem wszystkich obywateli, bez względu na polityczne sympatie i antypatie.

nie ponosząc odpowiedzialności politycznej, nie powinna ona podejmować działań czy zachowań, które z taką odpowiedzialnością by się wiązały.

W nawiązaniu do tego wszystkiego formuje się czasami opinie, że prokuratura, z uwagi na adresowany do niej przymiot niezależności, wyjątkowo dobrze komponuje się z głową państwa, ze względu na dwa występujące jednocześnie elementy, tj. jej niezależność a zarazem jakąś historyczną nić powiązania z władzą wykonawczą, której głowa państwa była niegdyś wręcz synonimem. Wskazuje się ponadto, że tego rodzaju model dobrze koresponduje z istotą prokuratury, gdyż zapewnia jej niezbędny poziom niezależności, ponieważ relacje z głową państwa prowadzą się zazwyczaj do aktu powołania prokuratora generalnego i nie obejmują innych elementów powiązań funkcjonalnych (np. ustalanie kierunków polityki kryminalnej, wydawanie wytycznych, sprawowanie nadzoru itp.).

Model tego rodzaju związków występuje m.in. w Bułgarii (prezydent powołuje prokuratora generalnego po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Sądownictwa), Grecji, Słowacji (prokuratora generalnego powołuje tutaj prezydent na wniosek parlamentu), Finlandii (gdzie prokuratora generalnego powołuje prezydenta na wniosek Rady Państwa), na Litwie (gdzie prokuratora generalnego powołuje prezydent po uzyskaniu zgody parlamentu³²), czy Norwegii, gdzie król powołuje zarówno prokuratora generalnego, jak i wszystkich innych prokuratorów³³. Akt powołania prokuratora generalnego w większości przypadków nie jest przy tym dyskrecjonalną prerogatywą. Głowa państwa działa tutaj albo na wniosek jakiegoś innego podmiotu, albo po zasięgnięciu opinii czy konsultacji, albo – przynajmniej – za kontrasygnatą. W efekcie w tego rodzaju modelu głowa państwa tylko nominalnie powołuje prokuratora (np. generalnego), ale w rzeczywistości to inny organ państwa ma decydujący wpływ na to powołanie (np. rząd, parlament lub rada sądownictwa), a w niektórych przypadkach wpływ innego podmiotu niż głowa państwa rozciąga się nawet dalej niż tylko sam akt powołania prokuratora generalnego³⁴.

Przykładem mogą tu być rozwiązania hiszpańskie, które tylko pozornie mieszczą się w modelu związku prokuratora generalnego z głową państwa, podczas gdy w rzeczywistości faktyczny wpływ na obsadę stanowiska prokuratora generalnego ma rząd, z którym prokuratura jest powiązana również i innego rodzaju zależnościami. W Hiszpanii prokuratora generalnego powołuje król na wniosek premiera po wysłuchaniu stanowiska Rady Głównej Władzy Sądowniczej (tamtejszej rady sądownictwa). W literaturze wprost się wskazuje, że uprawnienie monarchy jest czysto tetyczne, ponieważ faktycznie zarówno selekcja kandydatów, jak i wybór prokuratora generalnego należą do rządu, co w sferze

³² Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 109.

³³ Warto nadmienić, że tego rodzaju model funkcjonował w czasach PRL, ponieważ aż do 1990 r. to Rada Państwa (tzw. kolejalna głowa państwa) powoływała prokuratora generalnego. Z tego też powodu uznaje się, że ten model nie jest atrakcyjny dla Polski współcześnie.

³⁴ Czego przykładami mogą być rozwiązania francuskie albo niemieckie, także przecież powierzające prezydentowi powoływanie szefa prokuratury, w których jednak zachowano ścisłe związki prokuratury z egzekutywą i o których nikt nie mówi, że mieszczą się w innym modelu.

powołania podkreśla mocno wniosek premiera w sprawie powołania prokuratora generalnego, wykluczający samodzielność działania monarchy³⁵. Co więcej, inne powiązania z rządem sprawiają, że trudno jest na podstawie samego aktu powołania przez króla mówić o tym, że prokuratura hiszpańska plasuje się w modelu prokuratury umiejscowionej przy głowie państwa. Obowiązek składania sprawozdań rządowi oraz „zależność administracyjna prokuratury od rządu i ministerstwa sprawiedliwości widoczna [...] także w zakresie mianowań, organizacji prokuratur, dotacji, personelu administracyjnego”³⁶ powoduje, że w praktyce Hiszpania zbliża się do modelu klasycznego, tj. ścisłego związku z władzą wykonawczą w jej pionie rządowym³⁷. W komentarzach sugeruje się, że hiszpański przykład doskonale pokazuje pozorność przypisywanych prokuraturze cech niezależności i odrębności. I *de facto* i *de iure* nie odznacza się ona przecież całkowitą odrębnością od innych władz, a wręcz przeciwnie, „statut prokuratury mówi o związku prokuratury z władzami państwowymi”³⁸, co jest logiczne, gdyż żaden organ państwa nie odznacza się i nie może odznaczać się całkowitą izolacją. Także więc w przypadku Hiszpanii podkreśla się, że związek z innymi organami zaznacza się w pierwszej kolejności w stosunku do rządu, „bowiem to jemu konstytucja powierza kierowanie polityką wewnętrzną, której częścią jest polityka kryminalna”³⁹.

Polityka kryminalna, traktowana całościowo, siłą rzeczy zawiera w sobie meritum działań prokuratury, co karze uznać, że wszystkie inne ustrojowe modele są – przynajmniej w jakimś stopniu – sztucznym rozerwaniem ontologicznej więzi prokuratury z egzekutywą, co oznacza, że nawet tam, gdzie wyraźnie zakłada się inny model ustrojowego usytuowania prokuratury, przewidziane są, choć w różnym stopniu, mechanizmy koordynacji pracy prokuratury i rządu⁴⁰. W skład polityki kryminalnej wchodzi jednak prewencja, działalność policji, system penitencjarny i probacja, a także stosowanie *ius puniendi*, którego uruchomienie pozostaje w dyspozycji prokuratora. Należy wobec tego zastrzec, że wyodrębniany czasami⁴¹ model powiązania prokuratury z głową państwa jest w gruncie rzeczy modelem pozornym czy fałszywym. Buduje się go w sposób trochę sztuczny poprzez położenie akcentu na procedurze nominacyjnej osoby prokuratora generalnego i na wskazywaną niekiedy *explicite* cechą niezależności prokuratury, bez wnikania w szczegółową gramatykę powiązania prokuratury z innymi organami państwa, zwłaszcza rządem⁴².

³⁵ Por. B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii: organizacja i kompetencje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12, s. 87.

³⁶ B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii...*, s. 87.

³⁷ Por. S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 8.

³⁸ B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii...*, s. 87.

³⁹ B.J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii...*, s. 87.

⁴⁰ Por. np. I. Plevko, *Prokuratura w Republice Chorwacji*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1, s. 69.

⁴¹ S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 8.

⁴² Niemniej warto wskazać, że nikt nie kwalifikuje Francji czy Niemiec do tego modelu, choć sama nominacja szefa prokuratury przez głowę państwa do takiego wniosku by przecież uprawniała.

Dowodzi tego dobrze przykład Finlandii, w której zmiany ustrojowej aranżacji prokuratury, przeprowadzone w latach 90-tych XX w., były motywowane przede wszystkim chęcią podkreślenia jej niezależności i doprowadziły do swoistego umocowania prokuratury. Zawiera się ono w powierzeniu prezydentowi prawa powoływania prokuratora generalnego, umieszczeniu przepisów dotyczących prokuratury w części konstytucji poświęconej sądom oraz w utrzymaniu co prawda ograniczonych, ale jednak związków z rządem⁴³. W Finlandii wskazuje się więc, że prokuratura i prokurator generalny to *sui generis* ustrojowa hybryda, swoista synergia władz. Tryb powoływania przez prezydenta, analogiczny jak w przypadku sędziów, w połączeniu z zamieszczeniem konstytucyjnej regulacji prokuratury w części poświęconej sądom, zbliża ją mocno do władzy sądowniczej. Utrzymanie związków z ministerstwem sprawiedliwości, mającym kompetencje wydawania wytycznych o charakterze ogólnym, podkreśla – mimo wszystko – związek z egzekutywą. Powoływanie zaś prokuratora generalnego przez prezydenta ma nadawać mu pozór niezależności i czynić całą prokuraturę podmiotem samodzielnym. W efekcie, widać dobrze, że związek prokuratury z głową państwa, mający jakoby określać nowy model ustrojowego usytuowania prokuratury jest zaledwie jedną ze zmiennych, i to wcale nie najważniejszą. To, co ten model charakteryzuje, to w decydującym stopniu chęć podkreślenia niezależności prokuratury, przy utrzymaniu różnego rodzaju powiązań z klasycznie rozumianą władzą wykonawczą, tj. rządem.

⁴³ Por. M. Kuusmäki, *Niezależność prokuratorów od władzy wykonawczej, sądów i policji*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 9, s. 9.

4. Model powiązania prokuratury z parlamentem

Jeszcze innym modelem jest model powiązania prokuratury z parlamentem. Należy on do rzadkości i jest raczej sposobem szukania innego miejsca dla prokuratury aniżeli władza wykonawcza, względnie wynika z ogólnego systemu rządów, który cechuje się preponderancją parlamentu (jak w Szwajcarii). Model ten uznawany jest niekiedy za przejaw szukania niezależności prokuratury, co ilustrowane ma być właśnie rozwiązaniami z Helwecji⁴⁴. Jednak przykład ten należy uznać za nietrafiony dlatego, że Szwajcaria nie przyjmuje w ogóle horyzontalnego rozdzielania władz i tworzy alternatywny system monizmu władzy z pierwszoplanową pozycją parlamentu, któremu podlegają wszystkie inne klasycznie rozumiane władze, tj. egzekutywa i judykatura. W konsekwencji, podporządkowanie tamtejszej prokuratury legislaturze jest następstwem zupełnie innych założeń ustrojowych i nie można go porównywać z modelami aranżacji prokuratury w tych systemach konstytucyjnych, które opierają się na zasadzie podziału władz. Stąd współcześnie model powiązania prokuratury z parlamentem bardziej pasuje do sytuacji w Rosji czy na Węgrzech, z zastrzeżeniem jednak – podobnie jak w modelu powiązania z głową państwa – że bardziej jest on szukaniem argumentu na rzecz niezależności prokuratury, aniżeli autentycznym oderwaniem jej od władzy wykonawczej i zespoleniem z władzą ustawodawczą.

Na Węgrzech np. prokurator generalny – stojący na czele prokuratury – jest wybierany przez Zgromadzenie Krajowe (jednoizbowy parlament) na wniosek prezydenta. Związek z parlamentem nie ogranicza się jednak do samego aktu powołania (wyboru), ale też do związków funkcjonalnych, w tym do obowiązku składania parlamentowi rocznego sprawozdania z działalności prokuratury. Powiązanie z parlamentem było podyktowane chęcią oderwania prokuratora generalnego i całej prokuratury od rządu i nadania im statusu organów niezależnych⁴⁵. Temu celowi służą dodatkowe rozwiązania, takie jak wymóg wyboru prokuratora generalnego większością 2/3 głosów⁴⁶, niepołączalność z innymi funkcjami i urzędami, zakaz przynależności prokuratorów do partii politycznych oraz zakaz

⁴⁴ Por. J. Toman, *Konstytucyjna...*, s. 11.

⁴⁵ Art. 29 ust. 1 konstytucji Węgier z 2011 r. Tekst omawianego aktu prawnego za: *Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁴⁶ Art. 29 ust. 4 konstytucji Węgier z 2011 r.

prowadzenia jakiejkolwiek działalności politycznej⁴⁷. Model ten rzeczywiście osłabia związek prokuratury z władzą wykonawczą, rodzi jednak inny problem, jakim jest – taka czy inna – polityzacja prokuratury, która opiera się na arytmetycznej większości parlamentarnej. Dodatkowo model związania prokuratury z parlamentem stawia pod znakiem zapytania zdolność parlamentu do sprawnego kierowania polityką karną⁴⁸, a w praktyce do podzielenia tej polityki pomiędzy rząd (który ją ustala) i parlament (który posiada kompetencje do nadzorowania jej poprzez weryfikację corocznych sprawozdań prokuratora generalnego).

Podobne rozwiązania przyjęto w Federacji Rosyjskiej, gdzie prokurator generalny jest powoływany i odwoływany przez Radę Federacji (izbę drugą parlamentu) na wniosek prezydenta. Zaznacza się przy tym, że tego rodzaju rozwiązanie ma gwarantować niezależność prokuratury, co jest rozumiane jako wyłączenie jej z pionu władzy wykonawczej, i pójście w kierunku, w którym urasta ona *de facto* do roli czwartej władzy⁴⁹.

Rozpatrując przypadki węgierski i rosyjski należy jednak mieć na uwadze, że nie tyle są one egzemplifikacją nowego (innego) modelu ustrojowego usytuowania prokuratury, ile – przynajmniej w jakimś sensie – są kontynuacją rozwiązań socjalistycznych, opartych na zasadzie jedności władzy państwowej z jednoczesnym przyznaniem statusu organu władzy najwyższej parlamentowi, z którego swój ustrojowy początek wywodziły wszystkie pozostałe organy państwa. Wtedy to lansowano pogląd o odrębności prokuratury w stosunku do rządu i o jednoczesnej jej podległości wobec parlamentu, co miało wyznaczać nową jakość jej pozycji konstytucyjnej, za czym – *nomen omen* – szła bardzo często konstytucjonalizacja prokuratury. Ta nowa jakość miała być, z jednej strony, demokratyczną kontrolą prokuratury przez parlament, z drugiej zaś jej wyprowadzeniem z obrębu władzy wykonawczej, co postrzegano jako anachronizm przywodzący na myśl opresyjny ustrój burżuazyjny.

Z powodu swojego pochodzenia parlamentarny model usytuowania prokuratury nie jest uznawany za atrakcyjny. To, co go cechuje, i to, co czasami budzi jakieś zainteresowanie, to związanie prokuratury z parlamentem oraz – na zasadzie negatywnej – wyeliminowanie uprawnień ministra sprawiedliwości w stosunku do prokuratury. Niemniej socjalistyczny rodowód tego rodzaju ustrojowego umocowania prokuratury go dyskwalifikuje, a jego oceny nie poprawia to, że jednym z przykładów aplikacji tego modelu jest współczesna Rosja, niepostrzegana przecież jako atrakcyjny przykład demokratycznych rozwiązań.

Tym bardziej więc może dziwić, że ten model stał się kanwą zmiany pozycji prokuratury w Polsce w 2010 r., kiedy to zdecydowano się porzucić rzekomo upolityczniony model prokuratury, identyfikowany z jej zespoleniem z egzekutywą, i zaproponowano rozwiązanie łączące prokaturę z legislatywą⁵⁰. Dzięki tej zmianie, paradoksalnie, Polska

⁴⁷ Art. 29 ust. 6 konstytucji Węgier z 2011 r.

⁴⁸ Por. S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 8.

⁴⁹ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 109.

⁵⁰ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 102 i n.

odrzucała nie tylko model najczęściej realizowany w zachodniej hemisferze ustrojowej, ale też odeszła od rozwiązań historycznych, identyfikowanych z dziedzictwem prawnym II Rzeczypospolitej, w której to funkcję naczelnego prokuratora sprawował z urzędu minister sprawiedliwości, zarówno w modelu przyjętym w 1919 r.⁵¹, jak i w modelu, który utrwalono w 1928 r.⁵²

⁵¹ Art. 4 zd. 1 dekretu z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r., Nr 15, poz. 199).

⁵² Art. 232 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r., Nr 12, poz. 93 ze zm.).

5. Model niezależnego organu silnie powiązanego z władzą sądowniczą

Wreszcie ostatnim modelowym rozwiązaniem ustrojowej aranżacji prokuratury jest uczynienie z niej organu niezależnego, silnie powiązanego z władzą sądowniczą. Model ten sygnalizuje już wcześniejszy model parlamentarnych związków prokuratury, w którym – jak np. na Węgrzech – wskazuje się *explicite*, że prokuratura uczestniczy w wymiarze sprawiedliwości. Co prawda w przypadku węgierskim nie wiąże się prokuratury z władzą sądowniczą, a wręcz przeciwnie, silnie akcentuje się jej związki z legislatywą, niemniej *expressis verbis* dowodzi się, że zarówno prokurator generalny, jak i prokuratura to organy uczestniczące w wymierzaniu sprawiedliwości, co zbliżać ma je do trzeciej władzy, jednakże bez jednoczesnego utożsamiania ich z sądami, które mają inne przymioty i inne konstytucyjne zakotwiczenie. Dyspozycja art. 29 ust. 1 konstytucji węgierskiej wyraźnie jednak sygnalizuje, że prokuratura to, z jednej strony, byt odrębny od sądów, stąd nie może być kwalifikowana jako typowa czy właściwa władza sądownicza, z drugiej, że jej *ratio legis* to partycypacja w wymierzaniu sprawiedliwości, co wskazuje na ontologię prokuratury i czyni wyraźną dystynkcję np. między nią a władzą wykonawczą (która nawet ograniczona do polityki kryminalnej jest pojęciem zdecydowanie szerszym, a przede wszystkim nie obejmującym wymierzania sprawiedliwości).

Jeszcze dalej we wskazaniu związków prokuratury z władzą sądowniczą idzie Konstytucja Hiszpanii z 1978 r.⁵³, co jednak – jak wskazano wcześniej – nie przeszkadza w zakwalifikowaniu jej do zupełnie innego modelu. Godzi się jednak przypomnieć, że formalnie hiszpańska Konstytucja w art. 124–127 zawiera regulacje dotyczące prokuratury, sytuując ją w obrębie władzy sądowniczej (tytuł VI Konstytucji). „Zgodnie z art. 124 ust. 1, w zakresie swoich kompetencji prokurator ma za zadanie uczestniczenia w czynnościach sądowych w obronie praworządności, praw obywatelskich i interesu publicznego chronionego prawem, z urzędu lub na wniosek zainteresowanego, czuwania nad niezawisłością sądownictwa i dbania o za- dośćuczynienie interesowi publicznemu (funkcje prokuratury)”⁵⁴. Jak już wcześniej wskazano, przyporządkowanie prokuratury do władzy sądowniczej nosi cechy jedynie nominalne. Usytuowanie hiszpańskiego prokuratora generalnego rodzi uzasadnione wątpliwości co do

⁵³ Tekst omawianego aktu prawnego za: *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.), dalej: Konstytucja.

⁵⁴ Por. A. Ważny, *Usytuowanie...*, s. 231.

jego rzeczywistej roli i bezstronności całej prokuratury⁵⁵. „Jak się wskazuje w literaturze, elementem zależności jest mechanizm powoływania prokuratora generalnego – jako kandydata rządu, chociaż [przecież – dop. autor] jest on ustawowo apolityczny (art. 39 statutu⁵⁶) i nie może należeć do żadnej partii, podobnie jak prokuratorzy (art. 59 statutu). Wydaje się także, że podważa ową niezależność powiązanie budżetu prokuratury z budżetem państwa, gdzie rząd nie tylko ustanawia stawki budżetowe przeznaczone na potrzeby prokuratury, ale również nimi zarządza, a nawet używa ich jako presji w celu przewyciężania oporu prokuratury”⁵⁷. Dodatkowo, o czym już wspomniano, prokurator generalny – na etapie powoływania – wchodzi w relacje z głową państwa, co oznacza, że w gruncie rzeczy, wbrew regulacji konstytucyjnej, jest on w jakimś stopniu elementem każdej z trzech Monteskiuszowskich władz, jednakże z silnym przechyleniem w stronę władzy wykonawczej.

Przykład węgierski, a jeszcze lepiej hiszpański pokazuje więc, że często przyporządkowywanie prokuratury do trzeciej władzy, albo wprost albo co najmniej funkcjonalnie – jako zakwalifikowanie, że bierze ona udział w wymierzaniu sprawiedliwości – ma wymiar jedynie formalny, zaś prokuratura jest w istocie organem „rozcigniętym” między władzami, dowodząc najlepiej tego, że ustrojowa gramatyka relacji między władzami opera się w pierwszej kolejności na zasadzie współdziałania i braku separacji w czystej czy podręcznikowej wersji. Niemniej system, w którym prokuratura jest traktowana jako element trzeciej władzy, jest postrzegany jako być może w najlepszy sposób podkreślający jej niezależność, a zarazem wskazujący jej kluczową rolę, jaką jest udział w wymierzaniu sprawiedliwości.

Podkreśla się przy tym, że to włoska prokuratura ma „typowo sądowniczy charakter”⁵⁸. Istota niezależności włoskiej prokuratury sprowadza się do tego, że art. 107 Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r.⁵⁹ postanawia, że prokuratura korzysta z gwarancji jakie są udziałem sądów. Dodatkowo w art. 108 Konstytucji RW wskazano, że prokuratorzy korzystają z takiego samego przymiotu niezawisłości jak sędziowie. W tym celu, prokuratorzy, analogicznie jak sędziowie, zostali podporządkowani Najwyższej Radzie Sądownictwa, co obejmuje również akt ich nominacji. Tym sposobem upodobniono status sędziów i prokuratorów, co miało – z jednej strony – rozerwać więź prokuratury z władzą wykonawczą, z drugiej – stworzyć rzeczywistą niezależność. Niemniej należy mieć świadomość, że przywilej niezawisłości rozciąga się jedynie na szefów poszczególnych prokuratur oraz na prokuraturę jako organ państwowy. Dlatego wskazuje się, że zasada niezawisłości ma we Włoszech charakter „zewnętrzny”. W aspekcie wewnętrznym jest ona istotnie limitowana, gdyż prokurator

⁵⁵ Por. B. J. Stefańska, *Prokuratura w Hiszpanii...*, s. 87.

⁵⁶ Statut prokuratury nadany został ustawą z dnia 30 grudnia 1981 r. (ley 50/1981 de 30 diciembre Regula el Estatuto Organico del Ministerio Fiscal, Bolletín Oficial de Estado 1982, Nr 11, poz. 66).

⁵⁷ Por. A. Ważny, *Usytuowanie...*, s. 231.

⁵⁸ Por. A. Ważny, *Usytuowanie...*, s. 238.

⁵⁹ Tekst omawianego aktu prawnego za: *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.), dalej: Konstytucja RW.

podlega szefowi jednostki prokuratury i tu kończy się jego niezawisłość⁶⁰. Jednakże należy mieć świadomość, że niezawisłość jako taka nigdy nie jest – co do zasady – przypisywana prokuratorom, a jedynie sędziom, co karze uznać, że włoski model wpisania prokuratury w trzecią władzę z dodaniem jej przymiotu nie tylko niezależności, ale i niezawisłości, karze uznać ten model za najbliższy ideałowi, jakim jest traktowanie prokuratury jako odrębnego, niezależności organu. Do ideału jednak mu daleko, tym bardziej, że przymiot niezawisłości nie przysługuje prokuratorom, a jedynie prokuraturze jako takiej. Od władzy wykonawczej włoska prokuratura jest formalnie niezależna, „choć minister sprawiedliwości sprawuje nad nią nadzór i może stosować środki dyscyplinarne”⁶¹.

⁶⁰ Por. S. Waltoś, *Prokuratura...*, s. 9.

⁶¹ A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 14.

6. Przyczyny trudności we właściwym umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych

Z powyższego widać doskonale, że 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). Czasami nieco inaczej postrzega się rolę prokuratora, uznając, że jest on obrońcą praw jednostki i społeczeństwa oraz adwokatem państwa, niemniej zawsze silnie powiązany z władzą wykonawczą, która odpowiada za całą politykę kryminalną, praworządność i ochronę praw i wolności jednostki, czego ilustracją mogą być Niemcy⁶². Kiedy indziej, chcąc zminimalizować presję egzekutywy na prokuraturę, lokuje się ją bliżej głowy państwa, co nadać ma jej cechy władzy odrębnej i niezależnej, co jednak nie rozrywa genetycznej wręcz więzi prokuratury z egzekutywą, co najwyżej lekko ją koryguje (Finlandia). Wreszcie czyni się z prokuratury segment trzeciej władzy, co ma nadawać jej pozór władzy niezależnej, a zarazem pokazywać jej *ratio legis* tj., udział w wymierzaniu sprawiedliwości (Włochy)⁶³.

Specyfika, a zarazem trudności we właściwym umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych mają, jak się wydaje, kilka przyczyn.

Pierwszą jest historia i oczywisty związek funkcji ścigania przestępstw z władzą wykonawczą i tymi elementami, które zwykło się definiować jako polityka kryminalna, praworządność, ochrona ładu i porządku publicznego *etc.*

Drugą jest również oczywiste założenie, że obok wielu form aktywności prokuratora, zasadniczym polem jego działania jest udział w wymierzaniu sprawiedliwości, co siłą rzeczy kieruje go w stronę władzy sądowniczej.

Trzecią jest uznanie, że jednak istnieje zasadnicza rozbieżność między sędzią a prokuratorem, przy założeniu że ten ostatni łączy w sobie cechy i urzędnika, i bezstronnego, niezależnego organu, co powoduje, że jest on jednocześnie urzędnikiem podległym, ze wszystkimi tego konsekwencjami, hierarchii administracyjnej, i – na sali sądowej – niezależnym oskarżycielem publicznym.

⁶² Por. *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001, s. 133.

⁶³ Por. L. Graniszewski, *Prokuratura: między prawem a polityką*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1, s. 101.

Czwartą jest coraz silniej dające się zaobserwować dążenie do uczynienia z prokuratury organu niezależnego, co z jednej strony ma być przejawem jej profesjonalizacji, z drugiej jednak strony rodzi istotny problem efektywnej kontroli, której dziś upatruje się w kontroli parlamentarnej, która – z definicji – ma przecież polityczny profil. Tu, jak łatwo zgadnąć, powstaje zasadniczy problem ustrojowej aranżacji prokuratury, której usilne odpolitycznienie i uczynienie organem w pełni niezależnym stawia pytanie o kontrolę nad nią i – paradoksalnie – o polityczny inklinację takiej kontroli⁶⁴.

Stąd zgodzić się należy z twierdzeniem, że od związków prokuratury z polityką czy z władzą wykonawczą odróżnić należy polityzację prokuratury, przejawiającą się bądź to w służalczości, albo buntowaniu się wobec aktualnie większościowej opcji politycznej. Polityczność prokuratury jest bowiem naturalnym stanem rzeczy i nie można jej w żaden sposób narzucić czy zabronić. W tworzeniu efektywnej instytucji prokuratury nie chodzi więc o zaprzeczenie oczywistym związkom, ale o wyeliminowanie przestrzeni do polityzacji, a co za tym idzie, instrumentalnego wykorzystywania funkcji ścigania przestępstw⁶⁵. Dlatego stwierdzić trzeba, że „[p]rokuratura 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 wykonawczą [i sądowniczą – dop. autor]”⁶⁶. Z tych też powodów prokuratura jest albo blisko powiązana z władzą sądowniczą, albo podlega w większym zakresie nadzorowi ministra sprawiedliwości. W ten sposób prokuratura lokuje się na pograniczu władzy wykonawczej i sądowniczej, a także władzy ustawodawczej, które utożsamiane są z kategoriami polityki i prawa i trudno aby prokuratura obu tych przymiotów nie miała⁶⁷. Stąd szukanie idealnego (optymalnego) modelu prokuratury skazane jest na porażkę. W każdym przypadku jej wygląd jest funkcją endemicznego doświadczenia historycznego, lokalnych tradycji, specyfiki rozwiązań ogólnoustrojowych⁶⁸, sposobem adaptowania rozwiązań uniwersalnych czy tylko za takowe postrzeganych.

⁶⁴ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 107 i n.

⁶⁵ J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 108.

⁶⁶ L. Graniszewski, *Prokuratura...*, s. 100.

⁶⁷ A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17–18.

⁶⁸ Taki jak system rządów, podział władz itp.

7. Zalety i wady poszczególnych modeli ustrojowego usytuowania prokuratury

Każdy z modeli ma też, na co trzeba zwrócić uwagę, wady i zalety. Nie ma wobec tego rozwiązania z gruntu złego czy nieprawidłowego, ani też rozwiązania uznawanego za idealne. W ten sposób powiązanie, w mniejszym czy większym zakresie, z władzą wykonawczą odpowiada logice historycznego kształtowania się prokuratury jako organu realizującego zadania *stricte* wykonawcze. Ściślej powiązanie z głową państwa, *de facto* pozostawia prokuraturę w modelu związku z egzekutywą, jednak amortyzuje polityczność tego związku, a to przez to, że głowę państwa coraz częściej postrzega się jako organ odrębnej władzy moderacyjnej, którą cechuje dystans i poszukiwanie przestrzeni do samodzielności i zdecydowanie mniejszego uwikłania w bieżącą politykę, która jest cechą właściwą dla egzekutywy.

Niekiedy apolityczności szuka się, trochę na opak, w powiązaniu prokuratury z parlamentem, co przecież w żadnym razie nie zdejmuje z tego znamienia polityczności, a jedynie zmienia natężenie tej polityczności i nic więcej. Dowodzi tego najlepiej socjalistyczny model związku prokuratury z parlamentem, który czasami definiowany jest jako sposób wykreowania czwartej władzy (władzy oskarżania publicznego), która ma być niezależna i podporządkowana parlamentowi. W praktyce jednak trzeba mieć świadomość, że podporządkowanie parlamentowi jest w takim samym stopniu polityczne, co np. podporządkowanie egzekutywie, co poddaje w wątpliwość tezę, że tego rodzaju zależność sprzyja apolityczności prokuratury⁶⁹.

Alternatywą nie jest też, paradoksalnie, ulokowanie prokuratury we władzy sądowniczej. Po pierwsze dlatego, że jednak istnieje diametralna różnica między rolą sędziego a rolą prokuratora. Po drugie dlatego, że prokurator kumuluje w sobie dwojaki rodzaj działalności, tj. działalność urzędnika (przy założeniu, że administrację cechuje hierarchiczność) i działalność sądową (która zbliża prokuratora do sędziego, ale jednak go z nim nie utożsamia)⁷⁰. Po trzecie dlatego, że jednak pojęcie władzy sądowniczej jest zarezerwowane dla organów ją sprawujących, a tymi nie są prokuratury, które jedynie uczestniczą w procesie wymierzenia sprawiedliwości, ale sądy i trybunały.

⁶⁹ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 108, 109.

⁷⁰ Stąd prokurator nie ma przypisanego przymiotu niezawisłości, ponieważ tylko sędzia, powołując się na niezawisłość, dysponuje prawem swobodnej oceny dowodów. W przypadku prokuratora dowody są wiążące i albo pozwalają wystąpić z aktem oskarżenia, albo nie.

Widać z powyższego, że właściwie każdy związek prokuratury z innymi organami (władzami) ma swoje złe i dobre strony. Powiązanie z władzą wykonawczą jest najbardziej logiczne i kompletne z punktu widzenia roli egzekutywy w zapewnieniu ładu i porządku publicznego. Awantażem powiązania z głową państwa jest istotne zmniejszenie politycznego ciężaru związków obu podmiotów i poszukiwanie pozycji umiarkowanej, zbalansowanej. Powiązanie z parlamentem, choć nadal obciążone stygmatem polityczności, poddaje prokuraturę demokratycznej kontroli, która jest wartością samą w sobie, ale nie likwiduje tego, że prokuratura i jej działalność będą funkcją zależności wobec ugrupowań politycznych zasiadających w parlamencie. Wreszcie powiązanie, w takiej czy innej postaci, z władzą sądowniczą dobrze diagnozuje zadanie prokuratury, ale obciążone jest dwoma istotnymi problemami. Pierwszym jest groźba zbyt daleko idącej niezależności, która przecież w pionie zadań *stricto* urzędniczych prokuratora nie istnieje. Drugim jest metodologiczne mieszanie zadań sędziego i prokuratora, co także nie służy efektywnemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

8. Katalog zasad i gwarancji, które mają zapewnić bezstronność prokuratora – standardy międzynarodowe

Wydaje się, że uwzględniając wielość czynników, które koniec końców składają się na model prokuratury jaki istnieje w danym systemie prawnym, kwestią dużo ważniejszą niż sam model jest katalog zasad i gwarancji, które mają zapewnić bezstronność prokuratora przy podejmowaniu decyzji⁷¹, przy jednoczesnym założeniu, że w obszarze zadań *stricto* administracyjnych niezależność nie jest i nie może być bezwzględna. W parze z tymi elementarnymi zagadnieniami idzie również kwestia odpowiedzialności, która musi być realna. Wszystko to jest tak samo ważne zarówno w przypadku podporządkowania prokuratora rządowi (aby uwolnić go od nacisków politycznych), tak też parlamentowi (by zmniejszyć wpływ sił politycznych w nim zasiadających), jak i w przypadku ustanowienia niezależności prokuratury (w tym ostatnim przypadku sprawą istotną jest też to, aby uwolnić prokuratora od nacisków wewnątrz prokuratury a zarazem uczynić prokuraturę realnie odpowiedzialną).

Występowanie wielu, odmiennych modeli prokuratury na świecie, z jednej strony, z drugiej zaś uznanie, że ważniejsze niż sam model są pewne ogólne założenia ustrojowe pozycji prokuratury i prokuratora, powodują, że nie ma także żadnego odgórnego, uniwersalnego czy choćby regionalnego standardu optymalnego umiejscowienia prokuratury w systemie organów podzielonej władzy. Zarówno w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i w systemie Rady Europy⁷² formułowane są wobec tego pewne zalecenia, wytyczne, rekomendacje czy kamienie milowe (*guidelines*), które winny być uwzględniane przy aranżacji prokuratury w systemie ustrojowym państwa⁷³. Jednocześnie unika się formułowania *a priori* rozwiązań, które miałyby mieć status optymalnych. Należy wskazać, że tworzenie rozmaitego rodzaju *guidelines* w odniesieniu do pozycji prawnej prokuratury jest przy tym zjawiskiem relatywnie nowym.

„Pierwszym aktem poświęconym temu zagadnieniu były Zasady przewodnie mające zastosowanie do roli prokuratorów, przyjęte przez VIII Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości oraz postępowania ze sprawcami przestępstw w Hawanie

⁷¹ Por. A. Gaberle, O nowy kształt prokuratury w Polsce, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 6–7.

⁷² Por. P. Turek, Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy, Warszawa 2022, *passim*.

⁷³ Por. A. Gajda, Międzynarodowy standard niezależności prokuratury, [w:] Minister sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, s. 43 i n.

w dn. od 27 sierpnia do 7 września 1990 r.⁷⁴ Kolejnym, i chyba do tej pory najważniejszym, jest Rekomendacja Rady Europy Rec(2000)19 o roli prokuratora w systemie sprawiedliwości karnej z dn. 6 października 2000 r.⁷⁵. Kwestia prokuratury pojawiła się też kilkakrotnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zresztą organy Rady Europy wielokrotnie później powracały do tego tematu, powierzając różnym ciałom konsultacyjnym wydawanie opinii lub raportów poświęconych prokuraturze. Na wspomnienie zasługują tu przede wszystkim Raport na temat europejskich standardów dotyczący niezależności sądownictwa i prokuratury: część II – prokuratura, z dn. 3 stycznia 2011 r., wydany przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo⁷⁶, tzw. Komisję Wenecką oraz Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do przedłożenia Komitetowi Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora z dn. 17 grudnia 2014 r.⁷⁷⁷⁸. Wszystkie te wytyczne oraz rekomendacje przyjmują, że „niezależność prokuratora nie jest tym samym co niezawisłość sędziego i że jest ona w pewnych aspektach ograniczona. Stąd wyróżnia się niezależność zewnętrzną i niezależność wewnętrzną, czyli odpowiednio: niezależność prokuratury jako instytucji oraz niezależność prokuratora jako prowadzącego postępowanie. O ile niezależność zewnętrzna powinna być w zasadzie bezwzględna, o tyle niezależność wewnętrzna może być pod pewnymi warunkami ograniczona, gdyż instytucje międzynarodowe – mając na uwadze różnorodność systemów organizacyjnych prokuratury – akceptują zasadę hierarchicznego podporządkowania, a więc zależność prokuratorów od decyzji przełożonych, ale jedynie pod pewnymi warunkami”⁷⁹.

8.1. Zewnętrzną i wewnętrzną niezależność prokuratora

Do podstawowych zasad statusu i organizacji prokuratury zalicza się zewnętrzną i wewnętrzną niezależność prokuratora. Niezależność zewnętrzna oznacza niezależność od innych organów władzy państwowej. Tu należy zauważyć, że żadna z rekomendacji nie formułuje postulatu całkowitej odrębności prokuratury od innych organów i instytucji. Komisja Wenecka zaznacza jedynie, że – po pierwsze – wpływ rządu na prokuraturę ma być transparentny, związany

⁷⁴ Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, <https://www.ohchr.org/EN/Professionalinterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁷⁵ Tekst polski – Prokuratura i Prawo z 2001, nr 1, s. 129.

⁷⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Report on European Standards as regards the independence of the judicial system: part II – the prosecution service”, Study N° 494 / 2008 Strasbourg, 3 January 2011, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)-040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)-040-e) (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁷⁷ Tekst polski – <https://www.gov.pl/attachment/f8a53d20-b7e8-4843-9e10-118bdd7306ea> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁷⁸ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, nr 2, s. 109–110.

⁷⁹ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 111.

z realizacją polityki kryminalnej, jednakże bez możliwości interwencji (wpływanego) na indywidualne przypadki prowadzonych postępowań, z pozostawieniem możliwości wydawania ogólnych wytycznych. Po drugie, jeśli już rząd ma uprawnienie do wydawania poleceń w konkretnych sprawach, powinny być zachowane gwarancje transparentności i równości. Wszystkie wydane polecenia powinny być dołączane do akt, tak by każda strona procesu mogła się z nimi zapoznać i do nich odnieść. Według tej rekomendacji władza ustawodawcza i władza wykonawcza powinny mieć wpływ na kształtowanie polityki karnej, a nie na decyzje o ściganiu albo odmowie ścigania w konkretnych sprawach. Wskazuje się dodatkowo, że „niezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędny warunek niezawisłości władzy sądowniczej”⁸⁰. Ponadto rekomenduje się konstytucjonalizację prokuratury, co postrzega się jako jedną z istotniejszych gwarancji zapewnienia jej niezależności. Wymóg konstytucyjnego określenia zasad działania prokuratury podkreśla się szczególnie mocno w przypadku tych państw, w których prokuratura jest zależna od władzy wykonawczej lub jej podlega. Zaznacza się przy tej okazji, że w tym przypadku konstytucja ma służyć możliwie detalicznemu wskazaniu charakteru i zakresu uprawnień rządu wobec prokuratury, bez możliwości tworzenia nowego rodzaju powiązań i zależności na niższych szczeblach procedury prawotwórczej⁸¹.

Mówiąc o niezależności zewnętrznej prokuratury i prokuratorów, warto wspomnieć jeszcze o niezależności od innych wpływów wywieranych przez polityków, media czy opinię publiczną, a także osoby bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy w imię własnych, osobistych interesów. „Standardy 1999”⁸² wprost stwierdzają, że decyzje prokuratorów powinny być niezależne i wolne od wpływów politycznych, wydawane bez ulegania wpływom patrykularnych interesów czy mediów. Takie stanowisko wyraził również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dn. 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja p. Mołdawii (Wielka Izba), skarga nr 14277/04⁸³, wskazując w § 86 uzasadnienia, że w społeczeństwie demokratycznym zarówno sądy, trybunały, jak i organy prowadzące postępowanie przygotowawcze muszą pozostawać wolne od jakichkolwiek nacisków politycznych. Stwierdzenie to powtórzyły Przewodnik 2014⁸⁴ oraz Karta Rzymska⁸⁵, wskazując wprost na konieczność

⁸⁰ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 112.

⁸¹ Z tego wynika niezbicie, że samo podporządkowanie prokuratury ministrowi sprawiedliwości jeszcze nie narusza niezależności prokuratury i nie świadczy o jej zależności od władzy wykonawczej.

⁸² Mowa o Standardach dotyczących odpowiedzialności zawodowej oraz Deklaracji podstawowych praw i obowiązków prokuratorów z dnia 23 kwietnia 1999 r., wydanych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów.

⁸³ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2214277/04%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-85016%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2214277/04%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-85016%22]}) (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁸⁴ Przewodnik na temat statusu i roli prokuratorów, wydany przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narokotyków i Przestępczości i Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów w 2014 r., https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

⁸⁵ Opinia nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich do przedłożenia Komitetowi Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora z dnia 17 grudnia 2014 r., <https://www.gov.pl/attachment/f8a53d20-b7e8-4843-9e10-118bdd7306ea> (dostęp: 2 czerwca 2022 r.).

zagwarantowania niezależności prokuratury od wszelkich źródeł interesów – rządowych, grupowych i indywidualnych, w tym także od mediów”⁸⁶.

Niezależność prokuratury, co jest zdecydowanie mniej sygnalizowane, ma jednak nie tylko wymiar zewnętrzny, ale też wewnętrzny. Ta nie idzie tak daleko jak w przypadku sędziów, stąd nie konstytuuje przymiotu niezawisłości prokuratora⁸⁷. Niezależność wewnętrzną prokuratorów ogranicza istotnie zasada hierarchiczności. Dlatego też „instytucje międzynarodowe akceptują ograniczanie niezależności wewnętrznej prokuratorów, mając na uwadze hierarchiczną strukturę prokuratury i możliwość zapewnienia przez przełożonych kontroli nad poprawnością prowadzonych postępowań”⁸⁸. Działania przełożonych mają jednakże „służyć właśnie weryfikacji prawidłowości stosowania prawa i zbierania materiału dowodowego, unikaniu błędów procesowych i faktycznych, zwiększeniu gwarancji procesowych stron, a nie – umożliwianiu realizacji wpływów zewnętrznych, w tym politycznych. Stąd działanie przełożonych musi się odbywać w granicach prawa i przy odpowiednich gwarancjach systemowych dla prokuratorów, tak by nie bali się oni odmówić wykonania polecenia i mieli odwagę ocenić – w swoim sumieniu i zgodnie z własną wiedzą – jego poprawność”⁸⁹. Nadzór prokuratorów powinien być więc maksymalnie transparentny i w tym właśnie leży *clou* niezależności wewnętrznej. „Według Komisji Weneckiej gwarancja polegająca na niewywieraniu nacisku na prokuratora w obrębie prokuratury wymaga, aby takie polecenie, zwłaszcza jeśli zarzuca się mu niezgodność z prawem, zostało poddane ocenie przez niezależny organ (np. Radę Prokuratorów), a więc w praktyce – żeby przysługiwała od niego ścieżka odwoławcza”⁹⁰.

8.2. Zasady dotyczące spraw kadrowych

Kolejny standard międzynarodowy obejmuje sprawy kadrowe, w tym mechanizm powoływania prokuratora generalnego. „I tutaj podobnie jak w wielu innych kwestiach związanych z organizacją prokuratury nie można w świetle standardów europejskich sformułować jednej kategorycznej zasady dotyczącej sposobu powoływania prokuratora generalnego, a zwłaszcza tego, czy ma go powoływać prezydent czy parlament w sytuacji, kiedy nie jest on podporządkowany rządowi”⁹¹. W tym punkcie Komisja Wenecka wskazuje jedynie, że wyłączną przesłanką wyboru prokuratora generalnego powinna być obiektywna ocena kwalifikacji zawodowych, przy czym oceny tej powinno dokonywać ciało składające się z przedstawicieli zawodów

⁸⁶ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 113.

⁸⁷ Por. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji rady Europy „Demokracja przez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, t. 76, nr 2, s. 170.

⁸⁸ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 115.

⁸⁹ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 115.

⁹⁰ M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 117.

⁹¹ H. Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 170–171.

prawniczych (w tym prokuratorów) oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego⁹². Komisja akceptuje pluralizm modeli i rozwiązań istniejących w tym zakresie, zaznacza jednak, że procedury powinny iść w kierunku zmniejszenia ciśnienia politycznego czynnika, niezależnie od tego, czy organem powołującym jest rząd, głowa państwa czy parlament.

8.3. Zasady odpowiedzialności prokuratury

Kolejny standard międzynarodowy dotyczy zasad odpowiedzialności prokuratury. Jest rzeczą oczywistą, że usytuowanie prokuratury jako organu niezależnego nie może jej czynić całkowicie wyłączoną spod odpowiedzialności. Komisja Wenecka jako jeden z możliwych przykładów takiej odpowiedzialności wskazuje składanie rocznych raportów przez prokuratora rządowi lub parlamentowi. Podkreśla też, że „w takim raporcie, tak dalece jak to jest możliwe, powinno być wykazane w sposób transparentny, jak generalne instrukcje przekazane przez rząd zostały zrealizowane. Zgodnie bowiem z opinią Komisji Weneckiej rząd może stosować określoną politykę – wskazywać na priorytety ścigania pewnych przestępstw i nie może to być traktowane jako ingerencja w niezależność prokuratury, jeśli dotyczy zasadniczych linii politycznych”⁹³. Należy jednak zasygnalizować, że kwestia odpowiedzialności jest bodajże najbardziej problematyczna, szczególnie jeśli postuluje się model tzw. niezależnej prokuratury. Ostre, władcze formy odpowiedzialności, włącznie z dymisją, są postrzegane jako nadmiernie ingerujące w niezależność prokuratury, co powoduje, że rekomenduje się miękkie środki odpowiedzialności, w postaci raportów i sprawozdań, które jednak są bardziej narzędziem uzyskiwania informacji o pracy prokuratury, aniżeli realnym instrumentem pociągania jej do odpowiedzialności.

8.4. Zasady dotyczące zakresu władzy

Pośród międzynarodowych standardów są również i te, które określają zakres władzy prokuratora. Wskazuje się w nich, że władza prokuratora z istoty swojej powinna koncentrować się wokół postępowań karnych. Stąd „szereg funkcji, np. związanych z ochroną praw człowieka, które w poprzednim systemie przypisywane były prokuratorowi (i takie rozwiązania w niektórych państwach znajdują się do dziś), zostało przejętych w nowych warunkach w wielu państwach przez inne instytucje, w tym rzecznika praw obywatelskich, i nie powinny być przypisywane prokuratorze. Szczególne wątpliwości wywołuje możliwość stosowania nadzwyczajnych środków prawnych przez prokuratora w stosunku do ostatecznych orzeczeń

⁹² Por. M. Szeroczyńska, *Międzynarodowy...*, s. 122.

⁹³ Por. Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 171.

sądowych. Odwołać się tu należy do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Brumarescu v Romania* (28342/95 z 28 października 1999 r.)⁹⁴, w którym Trybunał stwierdził, że władza prokuratora generalnego w odniesieniu do orzeczenia cywilnego, w którym państwo rumuńskie nie było stroną, narusza art. 6.1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Podważa także jedną z zasad państwa prawa, jaką jest zasada pewności prawnej, która oznacza m.in., że ostateczne orzeczenie sądu nie powinno być podważane⁹⁵.

8.5. Podsumowanie

Jak widać standardy międzynarodowe, po pierwsze, akceptują wielość modeli ustrojowej aranżacji prokuratury, po drugie, powstrzymują się od wyraźnego wskazywania rozwiązań niedopuszczalnych, ograniczając się do wskazywania rozwiązań pożądanых czy postulowanych. Te same standardy sprzeciwiają się jednocześnie utożsamianiu prokuratury z sądami, wyraźnie pokazując linię graniczną jaką jest sędziowska niezawisłość i – z drugiej strony – prokuratorska hierarchiczność. Po trzecie, słusznie wskazują, że kapitalnym problemem ustrojowego modelowania pozycji prokuratury jest odpowiedzialność, która – o ile ma mieć imperatywną postać – popada w konflikt z niezależnością i apolitycznością prokuratury. Standardy międzynarodowe dowodzą jeszcze jednej ważnej rzeczy, mianowicie tego, że cała dyskusja o niezależności prokuratury jest narzucona przez sposób myślenia, zgodnie z którym zorganizowanie prokuratury na zasadzie niezależności oznacza nic więcej, jak tylko wydzielenie jej od władzy wykonawczej⁹⁶, co zupełnie ignoruje fakt, że związki z innymi władzami czy organami (np. parlamentem) też siłą rzeczy prowadzą do nadania prokuraturze znamiona polityczności⁹⁷. Standardy potwierdzają wreszcie, że związek prokuratury z władzą wykonawczą jest integralny, ponieważ to rząd ustala zasadnicze linie polityki państwa, w tym politykę kryminalną i penalną, a prokuratura – z oczywistego powodu – uczestniczy realnie w tej polityce.

⁹⁴ LEX nr 76938.

⁹⁵ Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 172.

⁹⁶ Por. Suchocka, *W poszukiwaniu...*, s. 170.

⁹⁷ Por. J. Kędzierski, *O niezależność...*, s. 102 i n.

Bibliografia

- Dragan A., Korzeniowska D.M., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Gaberle A., *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8.
- Gajda A., *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury*, [w:] *Minister sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz. G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.
- Graniszewski L., *Prokuratura: między prawem a polityką*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1.
- Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Hlavathy A., *Status konstytucyjny i wewnętrzna struktura prokuratury w państwach Europy środkowo-Wschodniej*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 3.
- Kędzierski J., *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Kuusmäki M., *Niezależność prokuratorów od władzy wykonawczej, sądów i policji*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 9.
- Nijboer J.F., *Prokuratura w Holandii*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 11.
- Plevko I., *Prokuratura w Republice Chorwacji*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1.
- Rogacka-Rzewnicka M., *Oportunizm i legalizm ścigania przestępstw w świetle współczesnych przeobrażeń procesu karnego*, Kraków 2007.
- Sagan S. (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001.
- Siemaszko A., *Usytuowanie prokuratury w wybranych krajach*, „Prokurator” 2000, nr 2.
- Stefańska B.J., *Prokuratura w Hiszpanii: organizacja i kompetencje*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji rady Europy, „Demokracja przez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, t. 76, nr 2.
- Szeroczyńska M., *Międzynarodowy standard statusu i organizacji prokuratury a najnowsze zmiany polskiego porządku prawnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, nr 2.

- Szmulik B., Szymanek J., *Podział władzy: interpretacje i reinterpretacje*, [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
- Toman J., *Konstytucyjna i ustawowa pozycja prokuratury w państwach Rady Europy*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 5.
- Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.
- Waltoś S., *Prokuratura: jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Ważny A., *Usytuowanie prokuratury w niektórych państwach europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.