

MAGDALENA TABERNACKA

Uniwersytet Wrocławski

MATEUSZ WOLNY

Prokuratura Rejonowa Bielsko-Biała Południe, Główna Komisja Rewizyjna
Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP

Stanowisko asystenta w prokuraturze — uwarunkowania prawne i praktyka

Założenia ustrojowe i prakseologiczne

Regulacje prawne dotyczące ustroju organów państwa i warunków zatrudniania ich funkcjonariuszy i pracowników powinny być tak projektowane, by zapewniać jak największą efektywność realizowania w tych organach ich funkcji określonych prawem. Przepisy te powinny być stanowione z uwzględnieniem szeregu uwarunkowań natury społecznej dotyczących mechanizmów funkcjonowania ludzi w społeczeństwie oraz w określonych typach struktur organizacyjnych, a także specyfiki wykonywania konkretnych zadań w określonych warunkach społecznych. Z tego też względu odpowiednie regulacje prawne powinny uwzględniać ustalenia takich nauk społecznych, jak nauka administracji, nauka organizacji i zarządzania, socjologia czy ekonomia. Nie mniej istotne w procesie opracowywania założeń i treści takich przepisów jest branie pod uwagę wniosków, jakie płyną z praktyki, dlatego też ważne jest, by korzystać z instrumentów konsultacyjnych w tworzeniu prawa. Przede wszystkim niezbędne wydają się tu konsultacje ze środowiskami, których regulacje te mają dotyczyć¹. Tworzone w ten sposób

¹ Tak stanowione przepisy są m.in. gwarancją trwałości porządku prawnego przede wszystkim dlatego, że są legitymowane, a jak zwraca uwagę np. T. Biernat, legitymowanie jest stawianiem czoła arbitralności. T. Biernat, *Legitymizacja procesu legislacyjnego*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość, czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010, s. 175. Autor jest ponadto zdania, że pożądanym stanem rzeczy jest taka organizacja proce-

podstawy prawne działania organów władz publicznych powinny zapewnić efektywność ich działania, co należy rozumieć m.in. jako skuteczność wykorzystania potencjału kadrowego określonych instytucji publicznych, a także efektywność — czy raczej racjonalność wykorzystania środków publicznych, jakie przeznacza się na utrzymanie i działanie struktur publicznych. Nie chodzi przy tym jedynie o doraźną oszczędność funduszy publicznych. Chodzi o takie wykorzystanie środków, jakimi dysponuje dana instytucja, by osiągnąć maksymalną wydajność przy wykorzystaniu posiadanych przez nią zasobów. Prawidłowe wykorzystanie zasobów, zarówno środków finansowych, jak i innych zasobów materialnych i kapitału ludzkiego pozwala w efekcie na zaoszczędzenie znacznych kosztów i jest racjonalne z punktu widzenia interesów społecznych.

W wielu przypadkach, tak jak dzieje się to przy wykonywaniu zadań prokuratury, działania instytucji publicznej podejmowane w celu realizacji zadań nałożonych nań przepisami prawa oddziałują bezpośrednio nie tylko w sferze interesu publicznego w ogólnospołecznym wymiarze, ale mają ogromne znaczenie dla życia poszczególnych jednostek w państwie. Choć zależność na pierwszy rzut oka może nie wydawać się oczywista, ale poszczególne uwarunkowania organizacyjne w działaniu instytucji mogą wywierać kolosalny wpływ na życie ludzi, którzy zetknęli się z ową instytucją, a założenia demokratycznego państwa prawnego, wśród których dostrzeganie interesów jednostki oraz interesu ogólnospołecznego należy do standardów, powinny wpływać także na sposób organizacji i funkcjonowania poszczególnych struktur instytucji publicznych.

Na przykładzie rozwiązań organizacyjnych i prawnych dotyczących stanowiska asystenta prokuratora można zaobserwować, jak prawne kształtowanie konkretnych uwarunkowań dotyczących stosunków pracowniczych w realiach określonej instytucji i w kontekście społecznym i ekonomicznym jej funkcjonowania może wpływać na sprawność działania całej struktury, a także na to, czy regulacje określające warunki prawne istnienia danego stanowiska będą przepisami martwymi, czy też znajdą praktyczne zastosowanie. Niniejsze opracowanie zawiera analizę przepisów regulujących organizację stanowiska asystenta w prokuraturze dokonaną zarówno z punktu widzenia nauki prawa i innych nauk społecznych, jak i z punktu widzenia faktycznych uwarunkowań i praktyki funkcjonowania prokuratury, jako instytucji ochrony prawa. Uznaliśmy, że czysta doktrynalna analiza mogłaby posłużyć jedynie do stworzenia modelowych rozwiązań prawnych, dlatego też spostrzeżenia i wnioski, które może przedstawić prokurator praktyk pozwolą na realną ocenę funkcjonowania obowiązujących przepisów na tle ustaleń

su decyzyjnego w trakcie tworzenia prawa, która pozwoli na uwzględnienie maksymalnej liczby czynników przedstawionych w postaci argumentów, stanowiących przedmiot dyskursu i podstawę decyzji. Udział w dyskursie i konfrontacja przedstawionej argumentacji poszerza pole wyboru. Optimalizacja nie jest rozumiana jako jakiś wariant racjonalności. Jest tamą dla antyracjonalności. Optimalizacja oparta na szerokiej partycypacji w procesie decyzyjnym jest w pewnym sensie tamą dla instrumentalizacji. *Ibidem*, s. 191.

doktryny, a także pozwolą na sformułowanie postulatów dotyczących ewentualnej modyfikacji regulacji prawnej dotyczącej stanowisk asystenckich w prokuraturze.

Zgodnie ze standardami ustrojowymi prokuratura w Polsce jest organem ochrony prawa, co też powinno stanowić wyznacznik sposobu działania prokuratorów i pracowników prokuratury. Wynika to przede wszystkim z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze², zgodnie z którym zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Jest to więc wyznaczony normatywnie cel istnienia tej instytucji.

Określony przepisami prawa ustrojowego cel istnienia poszczególnych instytucji władz publicznych ma podstawowe znaczenie dla kształtowania jej struktur i efektywności jej działania. Pisał o tym m.in. Z. Leoński, analizując zastosowanie teorii modelu instytucji działania zespołowego, którą można wykorzystywać w tworzeniu struktur instytucji publicznych. Odpowiednio do zmieniających się celów instytucji powinna wyglądać jej struktura, pierwszą zaś czynnością w tworzeniu modelu instytucji powinno być określenie jej celu. W przypadku wielości celów, jakie ma spełniać dana instytucja, zachodzi konieczność ustalenia pewnej hierarchii celów³. Autor powołuje przy tym poglądy J. Kurnala, który pisał, że każde stanowisko organizacyjne — co można oczywiście zastosować także do kształtowania stanowisk w prokuraturze — w tym stanowisk asystenckich, musi być oparte także na wyodrębnionym uprzednio i wyraźnie określonym dla tego stanowiska celu oraz rodzaju i zakresie działania. Nieprzestrzeganie tej zasady pociąga za sobą poważne konsekwencje, a w efekcie struktura organizacyjna zamiast służyć, zaczyna przeszkadzać w realizacji celów instytucji⁴.

Z punktu widzenia racjonalności projektowania struktur prokuratury niebagatelne znaczenie ma to, że prokuratura jest instytucją, w przypadku której podstawowym systemem organizacji struktur jest centralizacja. Prokuratura jako struktura scentralizowana⁵ podlega pewnym typowym dla tego modelu organizacji instytucji publicznych zależnościom związanym z funkcjonowaniem po-

² Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 599, t.j., z późn. zm., dalej jako ustawa o prokuraturze.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 54 n.

⁴ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 206 n., cyt. za: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 56.

⁵ Jan Boć wyróżnia szereg elementów prawnych współczesnej centralizacji (J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 229 n.), czyli ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym, możliwość ich dekoncentrowania i zachowanie hierarchicznego podporządkowania. W tym miejscu warto wspomnieć o szczególnym znaczeniu dla prawidłowości funkcjonowania struktur publicznych pewnego zjawiska mającego związek z pierwszym z tych elementów, czyli tzw. przeroście kompetencji, będącym efektem zbyt ogólnikowego formułowania w przepisach kompetencji organów centralnych i terenowych. Zdaniem autora umożliwia to praktyczne ich poszerzanie. Autor zwraca też uwagę na niebezpieczeństwa związane z nadmiernym rozbudowaniem ingerencji organu wyższego w ramach hierarchicznego podporządkowania. *Ibidem*, s. 231, co jak łatwo zauważyć, w praktyce może prowadzić do zaburzenia funkcjonowania całej struktury. Por. też cechy centralizacji: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 84 n.

szczególnych jednostek organizacyjnych, a także warunkującym określone typy zachowań jej funkcjonariuszy i pracowników tam zatrudnionych. Jednym z najważniejszych problemów, które należy tu poruszyć, jest konieczność dostosowania stopnia i zakresu dekoncentracji, czyli tzw. rozproszenia kompetencji do prawnych, społecznych i ekonomicznych uwarunkowań działania, o czym jako o warunku sprawności działania struktur scentralizowanych pisał m.in. J. Boć⁶. W rozbudowanych układach funkcjonalnych delegowanie kompetencji jest konieczne przede wszystkim z tego powodu, że nie jest racjonalne, aby sprawami, które mogą być z powodzeniem prowadzone na niższych szczeblach organizacyjnych, zajmowały się wyższe w hierarchii jednostki. Chodzi przede wszystkim o to, że nieracjonalne jest przeciążanie wyższych szczebli, zwłaszcza gdy pewne realizowane tam zadania mogą być o wiele efektywniej wykonywane przez niższe szczeble w organizacji. Jednym z zagrożeń poniesienia dekoncentracji jest także to, że pracownicy wyższych szczebli mogą być mentalnie oderwani od realiów funkcjonowania na niższych szczeblach organizacyjnych lub zwyczajnie nie orientować się w praktyce ich funkcjonowania, co może z kolei prowadzić do nieracjonalnych posunięć, które obniżą sprawność danej instytucji. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w praktyce funkcjonowania struktur publicznych o ustroju scentralizowanym zdarzają się liczne przypadki marnotrawienia zasobów materialnych, potencjału fachowego i organizacyjnego, które mają właśnie związek z nieprawidłowymi założeniami dekoncentrowania zadań⁷. Zagrożeniem dla racjonalności działania instytucji publicznych jest też ryzyko faktycznego dublowania się wykonywania pewnych czynności, np. w sytuacjach, gdy są one co do zasady kompetencją organu wyższego szczebla, ale dla prawidłowego wykonywania określonego działania konieczne jest, by te czynności były wykonane też na szczeblach niższych — wówczas racjonalnym rozwiązaniem byłoby formalne dekoncentrowanie takiego zadania. Jeżeli zaś chodzi ściśle o relacje pomiędzy prokuratorami a asystentami, istotne jest tu także zjawisko dekoncentracji wewnętrznej, o którym pisze np. J. Boć, odróżniając objęty tym pojęciem podział pracy od podziału kompetencji — będący istotą dekoncentracji jako takiej⁸. Dekoncentracja wewnętrzna, zwłaszcza w sytuacji znacznej dyskrecjonalności regulacji pozwalającej na elastyczne dostosowanie podziału zadań do warunków,

⁶ Por. J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 321 n.

⁷ Na przykład w powszechnej opinii prokuratorów przykładem marnotrawienia zasobów ludzkich jest powierzenie prokuratorom z dużym doświadczeniem w prowadzeniu śledztw spraw związanych z wdrażaniem i bieżącą obsługą systemów elektronicznych, takich jak: Noe.net, PESEL, CEPiK, a także powierzenie prokuratorom na szczeblu prokuratury okręgowej spraw finansowych związanych z zatwierdzaniem rachunków wystawianych przez biegłych za opinie sporządzone dla potrzeb postępowań przygotowawczych. Znacznie racjonalniejszym rozwiązaniem byłoby przekazanie tych kompetencji na niższe szczeble struktury organizacyjnej lub powierzenie ich pracownikom księgowości.

⁸ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 176.

wyduje się czynnikiem mającym pozytywny wpływ na sprawność działania w prokuraturze.

Rola asystenta a podział pracy w prokuraturze

Podział pracy w prokuraturze warunkowany jest m.in. takimi czynnikami, jak potrzeba merytorycznej specjalizacji — czyli konieczność wykorzystania określonych umiejętności i fachowych wiadomości w poszczególnych typach dochodzeń; ponadto istotna jest tu konieczność zachowania jak najkrótszych terminów prowadzenia poszczególnych spraw, co — jak powszechnie wiadomo — nie jest łatwe, gdyż dokładne i wyczerpujące przeprowadzenie czynności procesowych wymaga znacznego wysiłku oraz zaangażowania, nawet wówczas, gdy zajmuje się tym osoba z dużym doświadczeniem. Pisał też o tym S. Sagan, zwracając uwagę na konieczność przygotowywania rzetelnej dokumentacji procesowej, wobec weryfikacji akt sądowych przez ponadnarodowe organy ochrony praw człowieka⁹, choć oczywiście rzetelne przygotowanie dokumentacji ma przede wszystkim związek z podstawową w demokratycznym państwie prawnym zasadą sprawiedliwości społecznej i wynikającym z niej obowiązkiem takiego traktowania jednostek, które zetknęły się w określonej sprawie z organami wymiaru sprawiedliwości, bez względu na to, w jakim występują tam charakterze, by ich sytuacja faktyczna i prawna nie doznała nieuzasadnionego uszczerbku. Taki standard prowadzenia spraw jest absolutnym wymogiem prawidłowości funkcjonowania prokuratury w demokratycznym państwie prawnym, niezależnie od nakładu kosztów i środków, jakie trzeba by było tu ponieść i niezależnie od tego, czy stan akt i prawidłowość toku postępowania byłyby później weryfikowane przez instytucje międzynarodowe, czy nie. Zasada demokratycznego państwa prawnego powinna znajdować zastosowanie w praktyce funkcjonowania wszystkich instytucji i organów władz publicznych, co w przypadku działań prokuratury jest szczególnie istotne w świetle takich elementów definiujących ten model ustroju państwa, jak chociażby te, o których pisze M. Wyrzykowski, zwracając uwagę na to, że celem państwa prawnego jest rozwój i umocnienie sprawiedliwości oraz wola i zdolność do ochrony obywatela przed samowolą władzy¹⁰. Autor ponadto porusza fundamentalną dla praktyki realizacji prawa przez instytucje państwowe kwestię: państwo demokratyczne jest budowane na zaufaniu do prawa, do jego zdolności ograniczania, rozdzielania i racjonalizacji władzy państwowej oraz do jego zdolności do ochrony jednostki przed nadużyciami władzy¹¹.

⁹ S. Sagan, *Refleksje nad modelem prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Sagan (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001, s. 151.

¹⁰ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 66.

¹¹ *Ibidem*, s. 83.

Sprawność i efektywność wykonywania obowiązków prawnych przez organy i instytucje władz publicznych niewątpliwie jest czynnikiem umacniającym zaufanie obywateli do państwa. Sprawność zaś, co dotyczy w równej mierze prokuratury i innych instytucji publicznych, zależna jest w znacznym stopniu od organizacji pracy i podziału obowiązków w strukturze organizacyjnej oraz pomiędzy pracownikami i funkcjonariuszami tej instytucji. W przypadku prokuratury istotny jest tu rzeczywisty podział obowiązków nie tylko pomiędzy prokuraturami poszczególnych szczebli, ale także pomiędzy prokuratorami na tym samym poziomie organizacyjnym oraz pomiędzy prokuratorami, ich asystentami oraz pracownikami obsługi w sekretariatach. Z tego punktu widzenia najoptymalniejszym rozwiązaniem byłoby, aby każdemu prokuratorowi prowadzącemu śledztwa przydzielono asystenta. Znacznie wpłynęłoby to na efektywność działania prokuratury rozumianej jako instytucja, a także na skuteczność prowadzenia poszczególnych śledztw. Oczywiście wiązałoby się to z kosztami, ale pozwalałoby m.in. na przyspieszenie prowadzenia postępowań, w efekcie zminimalizowano by ryzyko poniesienia kosztów, które są związane z przewlekłością prowadzenia spraw — chodzi tu m.in. o koszty, które Polska ponosi w związku z wypłatą odszkodowań za niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub przewlekłość prowadzenia postępowań.

Obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwość zatrudnienia odpowiedniej liczby asystentów, ale równocześnie nie ma żadnej prawnej ani organizacyjnej gwarancji utworzenia etatów asystenckich nawet w sytuacji znacznego przeciążenia sprawami danej jednostki prokuratury, czy też konkretnych prokuratorów. Na podstawie art. 100a ustawy o prokuraturze w powszechnych jednostkach prokuratury mogą być zatrudniani asystenci prokuratorów. Jest to więc uprawnienie o charakterze dyskrejonalnym. W praktyce od bardzo wielu czynników może zależeć, czy takie etaty w konkretnych jednostkach prokuratury powstaną, czy też nie.

Należy tu poruszyć jeszcze kwestie zakresu i charakteru czynności, które na podstawie obecnie obowiązujących przepisów mogą być podejmowane przez asystentów. Regulacja prawna w tym zakresie stwarza podstawy do znacznego usprawnienia działania prokuratury, ale nie wydaje się jeszcze w pełni wystarczająca, jeżeli chodzi m.in. o katalog czynności, które zgodnie z art. 100a ust. 2 ustawy o prokuraturze może spełniać asystent. Zgodnie z tym przepisem asystenci działają w zastępstwie i na podstawie pisemnego upoważnienia w zakresie bieżących czynności nadzoru nad dochodzeniem i takich czynności procesowych, jak: przesłuchanie świadka, zatrzymanie rzeczy i przeszukanie, oględziny i eksperymnt. Oprócz tego, zgodnie z ust. 3 tej regulacji asystent wykonuje samodzielnie czynności administracyjne związane z prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych oraz przygotowaniem decyzji kończących te postępowania. Według obecnych regulacji prokurator odpowiada za działania przydzielonego mu asystenta właściwie tak samo jak za swoje własne. Przypomina to w dużym uproszczeniu relację między prokuratorem — patronem a aplikantem

i wydaje się, że taki wariant jest prawidłowy, warto, aby ustawodawca rozważył jeszcze przyznanie asystentom uprawnień do dokonywania czynności w toku postępowania sądowego, czego obecnie nie przewidują przepisy i co z punktu widzenia praktyki należy ocenić jako błąd. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby, aby asystenci mogli otrzymać upoważnienie do występowania w roli oskarżyciela publicznego w sprawach uproszczonych, analogicznie do poprzednio obowiązujących regulacji, zgodnie z którymi aplikant prokuratorski mógł występować w takim charakterze. Byłoby to rozwiązanie jak najbardziej pożądane z punktu widzenia praktyki¹², na co wskazuje dotychczasowe doświadczenie.

Jeżeli chodzi o praktykę zatrudniania asystentów w prokuraturze, to obecnie większość asystentów zatrudnionych jest w działach śledczych oraz przestępczości zorganizowanej okręgów i apelacji. Nieliczni asystenci pozostający w strukturach prokuratur rejonowych pracują wraz z prokuratorami prowadzącymi najcięższe sprawy (zazwyczaj w działach lub pojedynczych stanowiskach śledczych). Jak więc widać, kierowani są oni do pomocy przy prowadzeniu spraw „o sporym ciężarze gatunkowym”. Niemniej, należy zauważyć, że równie istotne dla interesu publicznego byłoby wykorzystanie asystentów także przy załatwieniu ogromnej liczby spraw o lżejszym wymiarze, które, ujmując problem potocznie, „korkują” funkcjonowanie prokuratury. Praktyka pracy w prokuraturze, wobec ogromnego napływu takich właśnie spraw, nie wygląda tak, jak można by sobie tego życzyć. Konieczność osobistego zaangażowania prokuratorów właśnie w sprawy „o lżejszym ciężarze” wyklucza praktycznie możliwość np. doksztalcania prokuratorów, którzy są przeciążeni bieżącymi obowiązkami¹³.

¹² Jeżeli chodzi o praktykę postępowań uproszczonych, „rozliczanie wokand”, gdzie jest znaczna liczba postępowań uproszczonych, w których zapadły wyroki pod nieobecność prokuratora, jest ogromnie pracochłonne — wymaga dokładnego ponownego zapoznania się z aktami sprawy, by można było ocenić, czy dany wyrok powinien podlegać zaskarżeniu. Tego typu czynności w postępowaniach uproszczonych mogłoby z powodzeniem wykonywać asystenci prokuratorów. Ponadto z punktu widzenia sprawności funkcjonowania prokuratury nie wydaje się racjonalne, by wiele czynności o technicznym lub manipulacyjnym charakterze wykonywali prokuratorzy. Chodzi tu o szereg czynności, które mogłyby być wykonywane np. przez asystentów (sporządzanie zapytań do ZUS, urzędu pracy, urzędów skarbowych itd.). Asystenci mogliby też zajmować się redagowaniem postanowień o zasięgnięciu opinii biegłych i postanowień o przyznaniu kosztów sporządzenia opinii biegłych oraz sporządzaniem postanowień wydawanych w trybie art. 218 k.p.k. o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy telekomunikacyjnej. Ponadto, z uwagi na wymogi prawne wynikające z art. 128 k.p.k. i następnych, dotyczące funkcjonowania tzw. obrotu pocztowego w trakcie prowadzenia postępowań, racjonalne byłoby zaangażowanie asystentów, ale także pracowników obsługi w wykonywanie tego typu czynności.

¹³ Podobnie, jeżeli chodzi o funkcjonowanie prokuratury jako „zakładu pracy”, odpowiednia liczba asystentów mogłaby znacznie usprawnić proces zarządzania zasobami kadrowymi, czego jaskrawym, ale powszechnie niedostrzeganym, przykładem jest kwestia organizacji okresu urlopowego. Zgodnie z obecną praktyką, która ma niwelować trudności kadrowe wynikające z ustawowo określonej konieczności wykorzystania przez prokuratorów przysługujących im urlopów, dwóch prokuratorów „zmienników” „ustawia się” w pary, w których mogą się zastępować. Podczas urlopu

Niezwyczajnie ważną kwestią jest ustrojowa pozycja asystentów w prokuraturze — co ma znaczenie dla praktyki wykonywania obowiązków służbowych przez nich. Asystent powinien być nie tyle „technicznym pomocnikiem” prokuratora, pozostającym pod jego kierownictwem i nadzorem, ile ściśle współdziałającym z prokuratorem współpracownikiem, doskonale orientującym się w stanie spraw, dzięki któremu będzie możliwe elastyczne prowadzenie postępowania w ramach obowiązującej regulacji prawnej z wykorzystaniem wszelkich możliwości, jakie daje współpraca dwóch osób równocześnie zajmujących się daną sprawą. Stworzenie takich tandemów mogłoby także usprawnić działanie prokuratury w przypadku niepełnosprawności prokuratora; wówczas czynności, których nie mógłby wykonywać prokurator z uwagi na charakter niepełnosprawności, która stała się jego udziałem, mogłyby być wykonywane przez asystenta. Otworzyłoby to drogę do zawodu tym osobom, które nie są w nim obecnie zatrudniane. Obecny stan rzeczy może zostać uznany za przejaw dyskryminacji.

Jeżeli chodzi o podział pracy w prokuraturze, warto poruszyć tu jeszcze problem pracy i dostępności pracowników sekretariatu. Każdy „liniowy” prokurator powinien mieć faktycznie zagwarantowaną możliwość korzystania z pracy konkretnej osoby zatrudnionej w sekretariacie. Zbyt mała liczba pracowników obsługi prowadzi w praktyce do marnotrawienia czasu prokuratorów. Jest to system, w którym kwalifikacje prokuratorów nie mogą być właściwie wykorzystane, gdyż „załatwiają” oni sprawy organizacyjne bądź zupełnie typowe i odtwórcze. Jest to w istocie rzeczy problem tego samego rodzaju, co skutki niedostatku asystentów prokuratorów.

Znacznym usprawnieniem pracy prokuratorów byłoby przydzielenie każdemu prokuratorowi urzędnika (paradoksalnie w obowiązującym nazewnictwie urzędnicy prokuratury — potocznie nazywani pracownikami sekretariatów — zajmują stanowiska służbowe referendarzy i referentów, a nie sekretarza, które jest stanowiskiem pomocniczym — z tej samej grupy co np. woźny). Mógł on przygotowywać projekty pism i postanowień — nazwijmy to — technicznych, niewymagających szczegółowej znajomości przepisów prawa, jak to jest w przypadku postanowień o zasięgnięciu opinii biegłych psychiatrów, czy zapytań do urzędów, np. ZUS, urzędów pracy czy urzędów skarbowych.

Kształcenie asystentów a sprawność ich działania

Asystenci prokuratorów powinni mieć wykształcenie pozwalające na wykonywanie przez nich czynności przewidzianych prawem. Nie ulega wątpliwości, że

jednej osoby z takiej pary zastępuje ją zmiennik, a po powrocie z urlopu pierwszego z nich następuje zamiana, co ze względu na specyfikę zadań prokuratury i faktyczne uwarunkowania pracy nie jest rozwiązaniem do końca właściwym, zwłaszcza z uwagi na praktykę stosowania swoistego czynnika „motywującego”, jakim jest groźba odpowiedzialności dyscyplinarnej związanej z rygorystycznym podejściem do czasu prowadzenia spraw.

powinno to być wykształcenie wyższe. Uważamy, że wystarczyłoby tu ukończenie studiów wyższych, np. prawa lub administracji, bez konieczności odbywania aplikacji przez kandydata na stanowisko asystenta. Jak wskazuje jednak praktyka funkcjonowania instytucji publicznych, wymóg ukończenia studiów wyższych na kierunkach prawa lub administracji też jest kwestią, którą należałoby rozważyć przy określaniu przesłanek formalnych dostępu do tego typu stanowisk. Warto rozważyć, czy nie wystarczyłoby określenie jedynie wymogu ukończenia studiów wyższych, ewentualne zaś specjalne potrzeby prokuratury powinno się uzupełniać podczas wewnętrznych szkoleń w prokuraturze. Ustawowy wymóg ukończenia studiów wyższych prawniczych nie jest uzasadniony i nie są uzasadnione także obiegowe opinie, które powtarzają takie argumenty. Na przykład ta, że asystent musi mieć wiedzę prawniczą, bo przecież jest uprawniony do przesłuchań świadków, prowadzenia oględzin itd. — generalnie ma „stosować prawo”. Jak widać to wyraźnie na przykładzie praktyki funkcjonowania w ramach instytucji wymiaru sprawiedliwości policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze, nie zawsze przy wykonywaniu czynności procesowych wykształcenie prawnicze jest niezbędne. Tylko pewien odsetek policjantów dysponuje wykształceniem prawniczym, a mimo to policjanci nie tylko przesłuchują i prowadzą oględziny, ale też prowadzą dochodzenia oraz stawiają zarzuty.

Obecne wymogi ustawowe są zdecydowanie zbyt rygorystyczne, a w praktyce mogą doprowadzić do tego, że przepisy o asystentach w prokuraturze staną się martwe z powodu braku kandydatów, którzy dysponując odpowiednim przygotowaniem zawodowym i wykształceniem, byliby skłonni podjąć taką pracę za obecnie oferowaną płacę. Zgodnie z regulacją art. 100a ust. 5 ustawy o prokuraturze na stanowisku asystenta może być zatrudniona osoba, która ma ukończone studia prawnicze i ukończyła aplikację prokuratorską lub aplikację ogólną w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W praktyce funkcjonowanie tych przepisów może z czasem doprowadzić do wystąpienia w prokuraturze kasty „prawie prokuratorów drugiej kategorii”, pod warunkiem oczywiście, że wobec realiów funkcjonowania rynku pracy, udałoby się znaleźć obsadę dla faktycznie potrzebnych w prokuraturze etatów asystentów.

Być może intencją ustawodawcy było zapewnienie daleko idącej profesjonalizacji wykonywania funkcji przez asystentów. Stanowisko asystenta prokuratora nie powinno być jednak formą „zagospodarowania” osób, dla których nie starczyło etatu prokuratora — po skończonej aplikacji ogólnej czy też prokuratorskiej. Oczywiście nie powinno się wykluczać możliwości zatrudniania takich osób, ale istnieje wiele przesłanek natury socjologicznej i organizacyjnej, które powinny być brane pod rozwagę przy ustalaniu takiej drogi zawodowej jako zasady w ustawowej regulacji statusu asystenta w prokuraturze. Obecna regulację uznajemy za czynnik, który w praktyce może przyczynić się do obniżenia sprawności działania prokuratury.

Gdyby w praktyce działania prokuratury funkcjonowały zespoły składające się z prokuratora, asystenta i urzędnika, byłoby to racjonalne z punktu widzenia

sprawności wykonywania zadań prokuratury. To właśnie prokurator odpowiadałby za poprawność działania z punktu widzenia regulacji prawnych, co wydaje się w zupełności wystarczające przy założeniu, że asystent zajmowałby się mniej skomplikowanymi zagadnieniami prawnymi i ponosiłby odpowiedzialność za nie. Jak to już wyżej zaznaczono, prawnicze wykształcenie asystenta nie powinno być wobec takiego rozkładu obowiązków konieczne. Urzędnik sekretariatu powinien zajmować się natomiast sprawami o technicznym, manipulacyjnym i pomocniczym charakterze.

Warto tu też poruszyć problem tzw. ścieżki kariery jako czynnika motywującego zarówno do pracy, jak i do podnoszenia kwalifikacji zawodowych asystentów prokuratorów. Odejście od wymogu wykształcenia prawniczego stawianego asystentom otwierałoby doskonałą drogę kariery zawodowej najzdolniejszym urzędnikom sekretariatów, w takich założeniach asystent, dla którego to stanowisko byłoby swoistym ukoronowaniem kariery urzędniczej, nie musiałby w praktyce kończyć studiów prawnych. Problem awansu ma jednak szerszy kontekst i dotyczy on wszystkich stanowisk „zblizonych do samodzielnych”, a mianowicie — nie ma gdzie awansować. To jednak w przypadku asystentów też udałoby się rozwiązać, dzięki wprowadzeniu podziału tej grupy zawodowej na asystentów pierwszego, drugiego czy trzeciego stopnia (odpowiednio młodszy asystent, asystent, starszy asystent) w zależności od stażu pracy i osiągniętych kwalifikacji.

Kwestie wykształcenia asystentów należy rozważać w kontekście uwarunkowań kształcenia i dostępu do tzw. zawodów prawniczych w Polsce. Nie można zapominać przy opracowywaniu przepisów określających przesłanki, jakim powinni odpowiadać asystenci prokuratorów czy też asystenci w sądach, że żaden absolwent kierunku prawo w Polsce nie ma jeszcze możliwości wykonywania zawodu. Ukończenie studiów prawnych nie jest ani końcowym, ani nawet środkowym etapem niezbędnej edukacji. Osoby, które chcą rozwijać karierę w tych zawodach, muszą jeszcze ukończyć którąś z aplikacji otwierających drogę do zawodu: sędziowską, prokuratorską, adwokacką, radcowską itd.; jeżeli chodzi o aplikację ogólną, to nie ona daje gwarancje zatrudnienia, a „najpewniejszą” drogą kariery po jej ukończeniu jest właśnie stanowisko asystenta prokuratora. Niemniej, nie można domniemywać, by osoby, które decydują się na ten rodzaj aplikacji, zamierzały skończyć swoją karierę na tym właśnie stanowisku. Te osoby, które nawet chwilowo zatrudnią się w charakterze asystentów, będą traktowały to jako przejściowy etap w swojej karierze i zainteresowane będą którymś z „typowych” zawodów prawniczych, a nie rozwijaniem kwalifikacji potrzebnych na stanowisku asystenta.

Czynnikiem, który należy brać również pod uwagę przy projektowaniu założeń ustrojowych organizacji struktur władz publicznych, jest zjawisko względnej deprivacji. W tym kontekście należy określać też rozwiązania dotyczące oczekiwanego poziomu wykształcenia osób zajmujących poszczególne stanowiska, gdyż ma to niebagatelny wpływ na poziom motywacji pracowników, co z kolei

przekłada się na sprawność działania całej instytucji. Względna deprywacja jest stanem, w którym jednostka, czując, że ma potencjał i możliwości oraz obserwując własny nakład pracy i inne nakłady, które ponosi, i porównując je z nakładami innych osób funkcjonujących w danej strukturze lub grupie ludzkiej, konstatuje, że nie jest wynagradzana za ponoszone koszty w sposób, który zapewniałby jej poczucie sprawiedliwego traktowania¹⁴. Pamiętać należy o tym, że względna deprywacja pojawia się wtedy, gdy oczekiwania ludzi przerastają to, co ludzie otrzymują. Zgodnie z ustaleniami W.G. Runcimana źródłem ocen prowadzących do względnej deprywacji może być spostrzeżenie poczynione przez ludzi, że pozbawiono ich czegoś, lub że grupa, do której należą, została czegoś pozbawiona¹⁵. Zgodnie z założeniami tej teorii sformułowanej w przez J.A. Daviesa, kiedy ludzie pragną określonego zasobu, porównują się do podobnych osób, i kiedy uważają, że ów zasób im się należy, to doświadczają poczucia względnej deprywacji, czyli niezaspokojenia¹⁶.

W świetle tych ustaleń wyraźnie widać, że znacznie racjonalniej, z punktu widzenia zasad prawidłowego zarządzania organizacjami, byłoby traktować stanowisko asystenta jako docelowe miejsce pracy zatrudnianych tam osób z możliwością, jaką także i teraz przewiduje prawo, czyli dalszego rozwoju zawodowego i awansu. Jak wynika z art. 100a ust. 11 ustawy o prokuraturze, asystent prokuratora, który ma wykształcenie wyższe prawnicze, po przepracowaniu 6 lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu prokuratorskiego. Jest to regulacja, która zapewne ma spełniać funkcję motywacyjną, a także pozwalać na uzupełnianie kadr w prokuraturze w sposób zapewniający funkcjonowanie w niej osób, które mają zarówno merytoryczne przygotowanie, jak i od dłuższego czasu funkcjonują w ich kulturze organizacyjnej, co jest bardzo korzystne z punktu widzenia techniki zarządzania zasobami ludzkimi. Nic nie stałoby jednak na przeszkodzie, by taka motywacja była możliwa także wśród osób, które mają tylko wykształcenie administracyjne lub nawet inne wyższe, co było możliwe jeszcze w 2008 r. Sześć lat to wystarczająco długi czas, by ukończyć studia wyższe prawnicze, w przy-

¹⁴ Por. P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2005, s. 547 i cytowani tam autorzy — autor używa terminu relatywna deprywacja, zwracając uwagę, że towarzyszące temu stanowi roszczenia tworzą podłoże postaw i działań rewolucyjnych. Do uwarunkowań tego systemu autor zalicza m.in. deprywację aspiracyjną, która rodzi się wtedy, gdy na tle trwałego i niezmiennego upośledzenia jednostki lub społeczeństwa zmienia się sposób jego traktowania. Traktowanie to nie jest już przyjmowane jako coś naturalnego, ale widzi się je jako niegodne, niesprawiedliwe i krzywdzące. Taka zmiana może być spowodowana kontaktem — bezpośrednim lub za pośrednictwem mediów z innymi społeczeństwami ocenianymi jako sprawiedliwsze. Autor podsumowuje te wywody, pisząc, że pytanie: „Dlaczego nie my?” może mieć silną motywację rewolucyjną.

¹⁵ W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, Berkeley 1966, cyt. za: A.S.R. Manstead *et al.*, *Encyklopedia Blackwella. Psychologia społeczna*, Warszawa 2007, s. 588 n.

¹⁶ J.A. Davies, *A formal interpretation of the theory of relative deprivation*, „Sociometry” 22, 1959, cyt. za: T.D. Nelson, *Psychologia uprzedzeń*, Gdańsk 2003, s. 81.

padku gdyby ktoś postanowił rozwijać swą karierę zawodową w instytucjach prokuratury.

Natomiast, jak można zauważyć, w świetle wcześniej opisanych mechanizmów funkcjonowania społecznego, obecna regulacja dotycząca poziomu i zakresu wykształcenia asystentów może doprowadzić w prokuraturze do konfliktów strukturalnych, których podłożem będzie mechanizm względnej deprywacji. Posłużymy się tu pewnym porównaniem — nikt od specjalisty w dziekanacie na wyższej uczelni nie będzie oczekiwał, że zrobi doktorat, choć często ma wykształcenie wyższe — a przynajmniej na wydziałach prawa i administracji jest to często takie samo wykształcenie, czyli wyższe z zakresu prawa lub administracji, jakie mają osoby, które piszą tam doktoraty. Podobnie nie ma potrzeby, by asystenci prokuratorów kończyli aplikację ogólną lub prokuratorską. Praktyka wskazuje, że stanowiska w dziekanatach wyższych uczelni to bardzo stabilne miejsca pracy. Dziekani zmieniają się w rytmie kadencji, a panie w dziekanacie (bo najczęściej są to panie) zdają się „wieczne”. Podobny stan mógłby dotyczyć stanowiska asystenta prokuratora. Jest to z pewnością ten charakter i rodzaj pracy, który może być źródłem pozytywnej motywacji i satysfakcji pracownika, przy zastrzeżeniu oczywiście sprzyjającej kultury organizacyjnej w prokuraturze. Problem wykształcenia w kontekście względnej deprywacji wiąże się oczywiście także z problemem wynagrodzenia, co omówimy poniżej.

Wynagrodzenie asystentów jako czynnik motywujący

Wynagrodzenie, jakie otrzymuje pracownik, powinno być ekwiwalentem wkładu, jaki wnosi on w wykonywanie swojej pracy, przy czym chodzi tu zarówno o poświęcony czas, ale także o zaangażowanie rozumiane jako stopień rzetelności pełnienia obowiązków pracowniczych. Wpływ na kształtowanie wynagrodzenia powinny mieć też takie czynniki, jak wykształcenie pracownika oraz konieczność znoszenia w związku z konkretnym zatrudnieniem osobistych ograniczeń związanych z wykonywaniem danej pracy. Bardzo istotne w odpowiednim kształtowaniu poziomu wynagrodzeń są ustalenia teorii słuszności, sformułowanej przez S. Adamsa, który starał się wyjaśnić reakcje pracowników na wynagrodzenia. Teoria słuszności określiła kryterium, według którego jednostki oceniają, czy ich zarobki są rzetelne. Przy założeniu, że wypłaty (wyniki) powinny odpowiadać wkładowi, zarówno zadowolenie, jak i zachowanie pracownika wiążą się nie z obiektywną wysokością wypłat, ale z rezultatem porównania tego, co ktoś otrzymuje, z tym, co uznaje za słuszne¹⁷. Wyniki badań inspirowanych teorią

¹⁷ J.S. Adams, *Inequity in social exchange*, [w:] L. Berkowitz (red.), *Advances in Experimental Psychology*, New York 1965, cyt. za: A.S.R. Manstead *et al.*, *op. cit.*, s. 589.

słuszności doprowadziły do spostrzeżenia, że pracownicy odchodzą od organizacji niesprawiedliwych, żeby zatrudnić się w tych, w których zarobki są kształtowane bardziej sprawiedliwie, nawet jeżeli w wyniku zmiany obniża się wynagrodzenie. Ponadto ludzie niesprawiedliwie wynagradzani mogą przywracać sprawiedliwość w dwojaki sposób — jednym z nich jest zmiana wysiłku wkładanego w pracę, by zrównoważyć go z wysokością zarobków. Drugim sposobem jest zmiana oceny ważności zadań, tak by usprawiedliwiała to wkład pracy oraz wysokość wynagrodzenia¹⁸. Zdaniem R.W. Griffina przywracanie sprawiedliwości może następować jeszcze poprzez tendencję do zwiększania wyników poprzez dążenie do podwyżki (co wobec „widełek” określających wynagrodzenie w przypadku asystentów jest niemożliwe lub możliwe w ograniczonym stopniu). Może to również następować poprzez próbę skłonienia innych osób do zmiany ich nakładów lub wyników¹⁹. Działania tego typu podejmowane przez osoby, które nie uważałyby swojego wynagrodzenia za sprawiedliwe, wpływałyby zdecydowanie negatywnie na sprawność działania prokuratury, co nie byłoby korzystne w tak strategicznej dla funkcjonowania państwa instytucji.

Ponieważ wynagrodzenie jest podstawowym czynnikiem motywującym do pracy, osoba mająca takie samo wykształcenie jak prokurator, wykonująca na jego polecenie takie same czynności jak on, a zarabiająca rażąco mniej będzie z całą pewnością podlegała działaniu zjawiska względnej deprywacji. Należy tu jednak pamiętać jeszcze o tym, że z punktu widzenia ustaleń teorii organizacji i zarządzania wyniki, jakie można uzyskać dzięki pracy, zależą nie tylko od wysokości wynagrodzenia, a to oczywiście będzie miało też wpływ na wystąpienie lub niewystąpienie warunkowanych względną deprywacją zachowań. Na przykład R.W. Griffin zwraca uwagę, że wyniki osiągane przez pracowników oprócz płacy obejmują jeszcze uznanie, awanse, stosunki społeczne oraz nagrody wewnętrzne²⁰. W badaniach, które psychologowie społeczni prowadzili i prowadzą na temat zjawiska sprawiedliwości społecznej, udało się ustalić, że subiektywne zadowolenie z wyników własnych działań nie ma związku jedynie z maksymalizowaniem własnych zysków. Zależy też od przekonania, co jest „uczciwe” czy „sprawiedliwe”. W związku z tym w ocenach poszczególnych jednostek istotne jest to, „na co się zasługuje” w porównaniu z innymi osobami²¹.

Warto zwrócić uwagę na słuszne wnioski, do jakich dochodzą C.-P. Wulff oraz M. Ehbrecht dokonujący analizy polskich struktur publicznych i ich funkcjonowania przy okazji analizy działań antykorupcyjnych podejmowanych w Polsce. Autorzy piszą, że nawet jeżeli w kwestii zarobków sfera budżetowa nie może dotrzymać kroku gospodarce prywatnej, decydującą sprawą jest

¹⁸ *Ibidem*, s. 589 n.

¹⁹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 532.

²⁰ *Ibidem*, s. 531.

²¹ A.S.R. Manstead *et al.*, *op. cit.*, s. 588.

odpowiednia kombinacja czynników mających wpływ na atrakcyjność miejsca pracy i tym samym na konkurencyjność na rynku pracy. Zagwarantowanie pewnego, cieszącego się uznaniem społecznym i stosownie wynagradzanego miejsca pracy stanowi ku temu warunek podstawowy²². Tak więc czynnikiem motywującym albo wręcz przyciągającym asystentów do pracy w prokuraturze powinno być odpowiednio wysokie i ustalone proporcjonalnie do wkładu ich pracy wynagrodzenie, ale także wszelkie czynniki dodatkowe, spośród których stabilność zatrudnienia wydaje się jednym z decydujących o potencjalnej atrakcyjności takiego stanowiska pracy.

Obecne warunki pracy i płacy asystentów w prokuraturze nie wydają się ukształtowane w sposób pozwalający na zapewnienie pożądanego w sprawnie działającym państwie poziomu motywacji. Oczywiście w warunkach spowolnienia gospodarki czy też kryzysu wszelkie miejsca pracy w sektorze publicznym stają się bardziej atrakcyjne od miejsc pracy w prywatnym sektorze przede wszystkim z uwagi na pewność zatrudnienia; jednak w kształtowaniu warunków pracy w instytucjach publicznych należy brać pod uwagę to, że sytuacja gospodarcza podlega fluktuacjom, co może mieć wpływ na stabilność zatrudnienia w organach władz publicznych. Utrata pracowników z praktyką na danym stanowisku i potrafiących funkcjonować w kulturze organizacyjnej danej instytucji jest kosztowna między innymi ze względu na koszty, które trzeba ponieść w związku z koniecznością zatrudnienia i odpowiedniego przygotowania do pracy nowych osób, a także z powodu przejściowej destabilizacji związanej ze zmianami kadrowymi.

Można zauważyć, że obecnie przyjęty sposób kształtowania wynagrodzeń asystentów decyduje o tym, że możliwości, jakie stwarza to stanowisko, nie są wykorzystywane w sposób, w jaki zakładał ustawodawca. Podobną zależność da się zresztą zaobserwować również w przypadku stanowisk asystenckich w sądach. Celem powołania w prokuraturze asystentów jest zwiększenie efektywności pracy, dzięki odciążeniu prokuratorów przy prowadzeniu czasochłonnych czynności, które nie wymagają specjalistycznej fachowej wiedzy. Założenie to jest słuszne — w powszechnym odczuciu prokuratorów — praktyków, gdyż wobec dużego napływu spraw obecny sposób wykorzystania kadr nie zapewnia już oczekiwanego standardu wydajności. Niemniej, nie ma szans na założony przez prawodawcę sposób i zakres wykorzystania tego stanowiska w sytuacji, gdy co do zasady osoby posiadające wymagane ustawą kwalifikacje do zajmowania stanowiska asystenta prokuratora (odpowiednio asystenta sędziego), czyli po ukończeniu aplikacji ogólnej, nie są skłonne pracować w tak ukształtowanych warunkach płacowych, jakie przewidziano dla tego stanowiska.

²² C.-P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności wdrażania Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*, Warszawa 2008, s. 17.

Relacje interpersonalne asystentów z prokuratorami i innymi pracownikami prokuratury w strukturze instytucji

Opisane uwarunkowania związane z oddziaływaniem zjawiska względnej depriwacji w kontekście wykształcenia i wynagrodzenia asystentów prokuratorów mogą odnosić się też, co oczywiste, do relacji pomiędzy asystentami a prokuratorami, a także innymi pracownikami prokuratury. Mimo że prokuratura należy do instytucji scentralizowanych, w których hierarchiczne podporządkowanie jest jednym z elementów organizacji struktur, należy pamiętać, że z punktu widzenia zależności socjologicznych i opisywanych przez naukę organizacji i zarządzania, nie jest to organizacja, która działałaby w próżni — określony kontekst ustrojowy i kulturowy otoczenia tej organizacji oddziałuje też na warunki, jakie panują w jej wnętrzu, a przynajmniej na sposób myślenia o swojej roli i szansach życiowych poszczególnych funkcjonujących w tej strukturze jednostek. W europejskiej przestrzeni społecznej początku XXI wieku nie sposób już wytworzyć klimatu, który uzasadniałby istnienie totalitarnie zarządzanych organizacji opartych na całkowitym podporządkowaniu jednostek, przy założeniu, że wynagrodzenie i inne okoliczności nie stanowiłyby ekwiwalentu uszczerbku, jaki na godności osobistej i poczuciu sprawiedliwości, wywierałyby określone warunki pracy. Zarówno funkcjonowanie gospodarki rynkowej, jak i możliwość swobodnego poruszania się na europejskim rynku pracy, a także świadomość istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a przynajmniej potrzeba jego funkcjonowania, są czynnikami, które odnosić się będą także do relacji interpersonalnych w prokuraturze, a także do czynników warunkujących ewentualne wystąpienie, będących warunkowanymi takimi relacjami, konfliktów strukturalnych, a nawet interpersonalnych.

Konflikty strukturalne dotyczą sporów i niedostosowania w działaniu instytucji publicznych, które mogą być wynikiem wadliwej konstrukcji struktur tych instytucji²³. Konfliktogenność w kształtowaniu struktur w instytucjach publicznych może dotyczyć m.in. interesów o charakterze społecznym czy też niemożności realizacji praw podmiotowych przez obywateli. Na przykładzie struktur scentralizowanych i zdecentralizowanych można wykazać racjonalność kształtowania struktur według któregoś z tych systemów w określonych warunkach ustrojowych i w kontekście wykonywania konkretnych zadań. Struktury, które są optymalne w określonych warunkach, nie spełniają prawidłowo swej funkcji w innych okolicznościach. Natomiast fundamentalną sprawą jest to, by struktury administracji publicznej i innych organów państwa kształtować zawsze zgodnie z ustrojowym

²³ M. Tabernacka, *Plaszczyzna strukturalna konfliktów w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka, *Plaszczyzny konfliktów administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 49.

modelem państwa²⁴ i związanymi z nimi uwarunkowaniami społecznymi i realiami ekonomicznymi. W obecnej sytuacji ustrojowej oznacza to m.in. konieczność uwzględnienia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasady subsidiarności. Ponieważ określona organizacja struktur zawsze będzie wpływała na relacje interpersonalne — należy zaprojektować takie ukształtowanie stosunków pomiędzy prokuratorami i asystentami — jeżeli chodzi o zadania, ale także jeżeli chodzi o relacje podporządkowania i kontroli, aby możliwa była między nimi rzeczywista współpraca.

Współpraca jest konieczna, gdyż asystent właściwie nie może pracować bez wytycznych prokuratora. Nie jest to stanowisko, na którym regulacja prawna zakładałaby samodzielność zajmującej je osoby i ten stan wydaje się prawidłowy. Bardzo istotne z punktu widzenia sprawności działania prokuratury jest to, aby praktyka współpracy pomiędzy asystentem a prokuratorem polegała na ścisłej merytorycznej współpracy i sprawnej komunikacji, ale należy też zauważyć, że w każdym konkretnym przypadku zależy to w praktyce od charakteru obu tych osób i rodzaju kultury organizacyjnej panującej w danej jednostce prokuratury.

Współpraca to jedyna realna możliwość, by dzięki efektywnej merytorycznej komunikacji można było skutecznie prowadzić postępowanie. Sprawnej komunikacji nie da się zachować, jeżeli w praktyce konkretnych stosunków, czy to w określonej jednostce organizacyjnej, czy w relacjach pomiędzy asystentem a prokuratorem, obowiązywał będzie rygorystyczny, „paternalistyczny” model zależności i podporządkowania. Jeżeli chodzi o wykonywane przez asystenta czynności służbowe, powinien on być fachowcem i tak też być traktowany, co umożliwi równoprawny dialog na poziomie merytorycznym.

Z punktu widzenia społecznych mechanizmów funkcjonowania ludzi w instytucjach obecna regulacja prawna zapewniająca współzależność wyników pracy prokuratora i asystenta jest dobrym rozwiązaniem, co dotyczy w szerszym kontekście także sprawności działania prokuratury. Relacje o charakterze podobnym, jak te istniejące pomiędzy prokuratorami a asystentami były przedmiotem badania dotyczącego wpływu czynników psychologicznych na stereotypizację, co przekłada się też na sprawność funkcjonowania układów, w których ludzie występują we współzależnościach. Przebieg eksperymentu zaprojektowano tak, by zbadać zależności pomiędzy asystentami i zwierzchnikami. W badaniu tym — jak w większości organizacji — każdy był podległy komuś, ale też miał kogoś, kto był mu podległy. Jakość wykonania zadania warunkowała otrzymanie nagrody. Wynikiem badania było potwierdzenie teorii stereotypizowania autometrycznego, to znaczy, że sprawujący władzę, czyli przydzielający zadania nie

²⁴ Por. M. Tabernacka, *Prawidłowość kształtowania struktur i procedur w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałicka, *op. cit.*, s. 91.

byli zainteresowani zadaniami sprzecznymi ze stereotypem, czyli postrzegali osoby o określonej wyrazistej przynależności grupowej, np. kobiety i mężczyźni, w sposób stereotypowy. W innym badaniu potwierdzono, że władza rozumiana jako brak zależności prowadzi do stereotypizowania automatycznego²⁵. Może dojść także do czynnego wykorzystywania informacji potwierdzających stereotyp. Działo się tak w sytuacji, gdy przydzielający zadania byli niezależni od podwładnych, ale także gdy sprawowali kontrolę, gdyż rozdzielali zadania dające podwładnym mniejsze lub większe szanse na zdobycie nagrody. Autorzy badania doszli do wniosku, że sprawowanie kontroli motywowało do kierowania uwagi na informacje służące autolegitymizacji²⁶. Stereotypizacja zaś jest czynnikiem, który wiąże się ze znacznym ryzykiem ograniczenia efektywności w wykonywaniu zadań określonych jednostek organizacyjnych, przede wszystkim dlatego, że zaburza komunikację i niekorzystnie modyfikuje relacje międzyludzkie. W związku z przytoczonymi tu wynikami badań można zauważyć, że współzależność wyników jest stanem, który należałoby utrzymać w relacjach pomiędzy prokuratorami i asystentami.

Prawidłowym stosunkom pomiędzy prokuratorami i asystentami sprzyjałby więc sprawiedliwy podział kontroli i wzajemna zależność wyników. Jak pisze S.T. Fiske, aby zlikwidować uprzedzenia, które mogą być podstawą dyskryminacji i innych negatywnych zjawisk, należy kłaść nacisk na wzajemną pomiędzy grupami w danej organizacji zależność wyników i sprawiedliwy podział kontroli nad zasobami. Osłabienie dynamiki władzy pozwoli na wykorzenienie stereotypów, których funkcją jest utrwalenie i usprawiedliwienie nierówności²⁷. Te ustalenia można odnieść oczywiście nie tylko do problemu relacji pomiędzy asystentami a prokuratorami, ale także całej struktury i jej oczekiwanej sprawności.

Współpraca pomiędzy asystentami i prokuratorami, oczywiście w sytuacji, gdy w prokuraturze uda się zatrudnić odpowiednią liczbę asystentów, powinna polegać na tym, by zespół składający się z asystenta i prokuratora tworzył swoisty „tandem” osób mających odpowiednie przygotowanie merytoryczne i współodpowiedzialnych za wyniki swojej pracy. Ich wzajemne relacje powinny być jak najbardziej odległe od serwilizmu, gdyż taka postawa podległych pracowników nie wydaje się odpowiednia w sytuacji, gdy dwie osoby osiągają współzależne wyniki pracy, wykonując samodzielnie czynności, które powinny przynieść będący ich wynikiem efekt. Powinno się też zapewnić takie warunki pracy, w których możliwa będzie szeroka i merytorycznie równoważna komunikacja. Jest to bar-

²⁵ S.A. Goodwin *et al.*, *Power can bias impression formation: Stereotyping subordinates by default and by design*, „Group Processes and Intergroup Relations” 3, 2000, cyt. za: S.T. Fiske, *Wpływ władzy na uprzedzenia. Rola władzy w usprawiedliwianiu i utrwalaniu nierówności na poziomie indywidualnym, grupowym i społecznym*, [w:] A.Y. Lee-Chai, J.A. Bargh (red.), *Władza. Pokusy i zagrożenia*, Gdańsk 2009, s. 222.

²⁶ *Ibidem*, s. 223.

²⁷ *Ibidem.*, s. 321.

dzo istotna sprawa w organach władz publicznych. Wyniki pracy poszczególnych osób funkcjonujących w strukturach instytucji publicznych, ale także sprawność całej struktury zależą nie tylko od sposobu organizacji pracy, czyli czynników strukturalnych, ale także od powiązanych z nimi relacji interpersonalnych — co w efekcie ma znaczenie zarówno dla interesu publicznego, jak i sytuacji obywateli, którzy funkcjonują w danym państwie.

The position of an assistant in the Prosecutor's Office — legal conditions and practice

Summary

Regulations governing the structure of public authorities as well as the conditions of employment in public institutions should be designed in a manner to ensure their effectiveness. It is also necessary that the design of these regulations and conditions considers the findings of both law and social sciences such as sociology, organisation and management science and social psychology.

The use of assistants in the Prosecutor's Office is recommended given the need to ensure the rational division of work within this institution. This allows for effective and efficient use of the prosecutors' time and efficient management of human resources in the Prosecutor's Office. In fact, in Poland the problem is the insufficient number of assistants in the Prosecutor's Office as well as the current legal regulation of the position of assistants which does not meet the expected criteria due to, among others, overly stringent requirements for the education of assistants. Similarly, the method of recruitment of assistants and their pay conditions prescribed by the regulations do not allow for the effective use of assistants in the structures of the Prosecutor's Office.

Keywords: public authorities, Prosecutor's Office, assistant, efficiency, rationality