



Warszawa, 09-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.519.5.2024.JRO

**Pan
Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

od wielu lat do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi prokuratorów delegowanych do innych jednostek organizacyjnych prokuratury wbrew swojej woli, nierzadko do miejsc odległych od miejsc zamieszkania, co nie tylko poważnie zakłóca ich życie osobiste i rodzinne, ale niekiedy także negatywnie odbija się na sprawności prowadzonych postępowań przygotowawczych, zwłaszcza kiedy są od nich nagle odrywani w celu odbycia niespodziewanej delegacji.

W aktualnym stanie prawnym istnieją **dwa tryby delegacji prokuratorских**:

1) tryb z art. 106 Prawa o prokuraturze¹, dotyczący delegacji prokuratora m.in. do odrębnych jednostek prokuratury (za jego zgodą – bez ograniczeń czasowych, bez jego zgody – na czas określony nieprzekraczający 6 miesięcy w skali roku), z zagwarantowanym prawem do nieodpłatnego zakwaterowania w warunkach odpowiadających godności urzędu (względnie zwrot kosztów zamieszkania w miejscu

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 390.

delegowania), zwrotem kosztów podróży, ryczałtem na komunikację miejską, dietami (art. 109 Prawa o prokuraturze);

2) tryb z § 56 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury², który w praktyce jest interpretowany jako upoważnienie przełożonego do swobodnego przenoszenia podległego prokuratora między wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi tej samej prokuratury, do których zalicza się typowe komórki, jak wydziały i departamenty w obrębie tego samego budynku, ale także wydziały zamiejscowe Departamentu ds. Przesłępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej. W tym przypadku przeniesienie odbywa się na czas nieokreślony (więc może mieć też charakter permanentny) i nie wiąże się z żadnymi gwarancjami dofinansowania na dojazd lub przeprowadzkę do miejscowości w sytuacji, gdy przeniesienie odbywa się do wydziału zamiejscowego.

Z aktualnym modelem delegacji prokuratorskich wiążą się cztery problemy.

Po pierwsze, oba tryby mogą być wykorzystywane przez prokuratorów przełożonych do faworyzowania określonych osób przez delegowanie do jednostek uchodzących za bardziej prestiżowe czy mniej obłożone sprawami, a także do nieuzasadnionego wpływania na przebieg określonych śledztw przez oddelegowywanie do nich osób, które mogą je poprowadzić w pożądanym przez przełożonego kierunku.

Po drugie, w obu trybach prokurator może być uznaniowo odwołany z delegacji, niezależnie od wyników merytorycznych swojej pracy. W pierwszym trybie prokurator ma zapewnione pewne, choć szczątkowe, gwarancje – może być odwołany za 3-miesięcznym uprzedzeniem (art. 107 § 1 Prawa o prokuraturze) jedynie z przyczyn zdrowotnych, bezprzedmiotowości dalszej delegacji lub z innej „ważnej przyczyny” (art. 107 § 2 Prawa o prokuraturze). W drugim trybie prokurator może być odwołany w każdej chwili, bez uprzedzenia i bez podania przyczyny.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1115 ze zm.

Po trzecie, tryb z art. 106 Prawa o prokuraturze nie określa przesłanek delegowania, nie wymaga od prokuratora przełożonego uzasadnienia decyzji, nie przewiduje też żadnej jej kontroli. Decyzja o delegowaniu jest więc całkowicie uznaniowa, co rodzi wysokie ryzyko arbitralności. Z kolei odwołanie z delegacji ograniczone jest przesłankami, ale nie zapobiegają one skutecznie nadużywaniu tego instrumentu, skoro decyzja nadal nie wymaga uzasadnienia ani nie podlega żadnej kontroli. Szczególnie problematyczny jest brak wymogu uzasadnienia, który powoduje, że dochodzi do sytuacji, w których prokuratorzy przełożeni przy podejmowaniu decyzji o delegowaniu odwołują się do ogólnikowych, niewiele znaczących formuł typu „decyzja usprawni organizację i technikę pracy” albo „decyzja korzystnie wpłynie na toczące się w jednostce postępowania przygotowawcze”.

Po czwarte, regulacja z § 56 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury ma szcątkowy charakter. Jak już wspomniano, przepis stanowi jedynie ogólnie, że prokuratorzy pełniący funkcje kierownicze „dbają o dobór odpowiednich kadr”, z czego w praktyce wywodzi się kompetencję do przenoszenia prokuratorów między komórkami organizacyjnymi danej jednostki prokuratury. Taka interpretacja jest wysoce wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady legalizmu, z której wynika zakaz domniemywania kompetencji – uprawnienia władzy publicznej można wywodzić jedynie w drodze ścisłej i literalnej wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa³. W tym kontekście mam poważne wątpliwości, czy § 56 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w istocie uprawnia prokuratorów przełożonych do przenoszenia prokuratorów między komórkami organizacyjnymi, gdy znajdują się one w zupełnie innych miejscowościach. Wątpliwości są tym większe ze względu na wykonawczy charakter Regulaminu, który z definicji nie powinien uzupełniać ustawy o dodatkowy tryb delegowania prokuratorów.

O ile możliwość swobodnego przenoszenia prokuratora przez przełożonego między typowymi komórkami organizacyjnymi w obrębie tego samego budynku nie

³ J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu*, Warszawa 2022, s. 5, 11-12 i 19-20 wraz z cytowaną tam literaturą i orzecznictwem.

budzi zasadniczych zastrzeżeń, o tyle wątpliwości wywołuje możliwość swobodnego przenoszenia prokuratora także do jednego z jedenastu wydziałów zamiejscowych Departamentu ds. Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej rozproszonych po całym kraju (tj. w Lublinie, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie, Białymstoku, Rzeszowie, Gdańsku, Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie). Te wydziały zamiejscowe są często oddalone kilkadziesiąt lub nawet kilkaset kilometrów od pierwotnego miejsca pracy. W praktyce przeniesienie do wydziału zamiejscowego w innej miejscowości nie różni się skutkami od przeniesienia do odrębnej jednostki prokuratury w innej miejscowości, a mimo to stosuje się do nich dwa odrębne tryby. **Dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której np. prokurator delegowany w trybie art. 106 Prawa o prokuraturze z Warszawy do podwarszawskiej jednostki prokuratury może otrzymać lokal służbowy i zwrot kosztów podróży, a prokurator Prokuratury Krajowej delegowany z Warszawy do wydziału zamiejscowego w Gdańsku nie otrzyma lokalu służbowego, dofinansowania na wynajem ani nawet zwrotu kosztów podróży z miejsca zamieszkania.** Dlatego też w moim przekonaniu przenoszenie prokuratorów między wydziałami zamiejscowymi Prokuratury Krajowej powinno odbywać się na analogicznych zasadach jak w przypadku przenoszenia między różnymi jednostkami prokuratury.

Pragnę przypomnieć, że choć hierarchiczna struktura prokuratury oraz konieczność sprawnej organizacji śledztw wymagają zagwarantowania prokuratorom przełożonym pewnej swobody w decyzjach personalnych, to nie powinna ona być nieograniczona.

Po pierwsze, w świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy⁴, a jego praca pozostaje pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 Konstytucji RP), co wyklucza

⁴ Zob. zwłaszcza uchwały SN z: 10 lipca 1996 r., I PZP 9/96; 18 czerwca 2019 r., III CZP 101/18 oraz z 27 września 2024 r., I KZP 3/24. Zob. też wyroki SN z: 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00 oraz z 15 października 2015 r., II PK 260/14; postanowienie SN z 14 lipca 2016 r., III PO 3/16.

dowolność i arbitralność w zakresie kształtowania treści stosunku pracy łączącego prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której jest zatrudniony.

Po drugie, prokuratorowi przysługuje prawo do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP). Na przełożonym prokuratorze spoczywa prawny obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji o delegacji, czy z jej powodu osobista i rodzinna sytuacja osoby delegowanej nadmiernie nie ucierpi.

Po trzecie, nagłe odwołanie prokuratora z delegacji może negatywnie odbić się na sprawności i rzetelności prowadzonych i nadzorowanych przez niego postępowań. Przejęcie sprawy przez nowego prokuratora będzie bowiem wymagało czasu na zapoznanie się z aktami, co w oczywisty sposób będzie prowadziło do wydłużenia się postępowania i rzutowało na prawa pokrzywdzonych do efektywnego postępowania przygotowawczego (wywodzonego z konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także z art. 2 i art. 3 EKPC)

W związku z powyższymi wątpliwościami zwróciłem się do dwóch największych stowarzyszeń prokuratorów z prośbą o opinię na temat aktualnego modelu delegacji prokuratorów: Stowarzyszenia Lex Super Omnia oraz Stowarzyszenia Ad Vocem. Oba stowarzyszenia krytycznie oceniają zarówno tryb z art. 106 Prawa o prokuraturze, jak i z art. 56 § 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Świadom jestem, że w Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury trwają prace nad nowym projektem ustawy o prokuraturze. Nie jest jednak jasne, jakie konkretnie zmiany w modelu delegacji prokuratorów są planowane, ani nie wiadomo, czy obejmą one także delegacje między wydziałami zamiejscowymi Prokuratury Krajowej. Zarazem jednak warto zwrócić uwagę, że niezależnie od prac Komisji Kodyfikacyjnej, Pan Minister jest władny już teraz samodzielnie poprawić jakość trybu delegacji z art. 56 § 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych

jednostek organizacyjnych prokuratury, który jest uregulowany rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości.

W związku z powyższym, zwracam się do Pana Ministra:

- 1) działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) – z prośbą o wskazanie, na jakim etapie znajdują się prace Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury nad nowym projektem ustawy o ustroju i prokuratury i jaki jest szacunkowy termin jego przedstawienia;
- 2) działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – z prośbą o uwzględnienie w pracach nad wspomnianym projektem dodatkowych gwarancji rzetelności decyzji o delegowaniu takich jak: i) uregulowanie ich przesłanek (zarówno w przypadku delegacji za zgodą, jak i bez zgody prokuratora), ii) wprowadzenie wymogu uzasadnienia, iii) wprowadzenie wymogu publikacji informacji o prokuratorach delegowanych za ich zgodą wraz z wyjaśnieniem kryteriów ich wyboru, iv) wprowadzenie jakiejś formy kontroli decyzji o delegowaniu (np. wprowadzenie możliwości odwołania do Krajowej Rady Prokuratorów);
- 3) działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – z prośbą o zmianę § 56 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury poprzez ustanowienie odrębnego trybu przenoszenia prokuratorów między centralą a wydziałami zamiejscowymi Prokuratury Krajowej, uwzględniającego co najmniej: i) wymóg uzasadnienia decyzji; ii) określenia maksymalnego czasu przeniesienia w roku; iii) gwarancję pokrycia kosztów wydłużonego przejazdu z miejsca zamieszkania do nowego miejsca pracy; iv) dofinansowanie na wynajem mieszkania w nowym miejsca pracy.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/