

Andrzej Stankowski

Zmiany w ustawie o prokuraturze

W marcu 2007 r. Sejm RP uchwalił kilka ustaw, które nowelizują ustawę o prokuraturze bądź zawierają inne unormowania ściśle odnoszące się do problematyki funkcjonowania prokuratury oraz praw i obowiązków prokuratorów.

I. Jako pierwsza weszła w życie – z dniem 26 kwietnia 2007 r. – ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 64, poz. 431), której głównym celem jest tzw. „ucywilnienie” prokuratury wojskowej.

Wobec poważnych braków kadrowych w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury (zwanymi dalej „w.j.o.p.”) i niemożności ich uzupełnienia jedynie z wojskowych zasobów kadrowych (chodzi tu o aplikantów w.j.o.p.) zdecydowano się na stworzenie prawnej możliwości wykonywania pracy w w.j.o.p. przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (zwanymi dalej „p.j.o.p.”). Prokuratorzy p.j.o.p. będą mogli pracować etatowo na stanowiskach w w.j.o.p. lub być do nich delegowani. W art. 14 ustawy o prokuraturze ust. 2 otrzymał następujące brzmienie: „Na prokuratora w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury może być powołany oficer zawodowy, oficer służby okresowej, zwani dalej „oficerem”, lub prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury”.

Stwarzając możliwość powołania prokuratora „cywila” na stanowisko prokuratora w.j.o.p., wzięto pod uwagę również i to, że prokurator p.j.o.p. może – po pewnym czasie – stwierdzić, że praca w w.j.o.p. z różnych względów mu nie odpowiada, ale chciałby pozostać prokuratorem. Dlatego też przewidziano możliwość powrotu takiej osoby do p.j.o.p. Jak wynika bowiem z art. 16 ust. 3a ustawy o prokuraturze, na wniosek prokuratora wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, niebędącego oficerem, który zrzekł się stanowiska prokuratora, Prokurator Generalny powołuje go na stanowisko równorzędne w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury, i to niezależnie od liczby stanowisk prokuratorów, chyba że dana osoba nie spełnia warunków wymaganych do powołania na stanowisko prokuratora. Zarazem ust. 3b w tym samym artykule ustawy o prokuraturze ustanawia dodatkową gwarancję dla takiego prokuratora w postaci prawa do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego w razie odmowy powołania na stanowisko w p.j.o.p. Zagwarantowano też prokuratorom w.j.o.p., którzy nie są oficerami, iż w stan spoczynku przechodzą oni – tak jak prokuratorzy p.j.o.p. – z dniem ukończenia sześćdziesiątego piątego roku życia (zob. – art. 62a ust. 4a ustawy o prokuraturze). Z kolei delegowanie prokuratora p.j.o.p. do w.j.o.p.

może nastąpić w każdym czasie. Delegowania takiego dokonuje Prokurator Generalny w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, przy czym delegowanie na okres dłuższy niż sześć miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora delegowanego (zob. art. 50 ust. 1 zdanie drugie i trzecie ustawy o prokuraturze).

Omawiając niektóre nowości normatywne, jakie w ustawie o prokuraturze wprowadziła nowela z dnia 29 marca 2007 r., warto zwrócić uwagę na wiek, w jakim prokurator w.j.o.p., który nie jest oficerem, przechodzi w stan spoczynku. Jest to rozwiązanie identyczne z tym, jakie obowiązuje w stosunku do prokuratorów p.j.o.p.

II. W powyższym zakresie dalsze ujednoczenie zasad wprowadziła ustawa z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484), która weszła w życie z dniem 10 maja 2007 r.

Do czasu wejścia w życie ww. ustawy z dnia 16 marca 2007 r. prokuratorzy Prokuratury Krajowej oraz prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu przechodzili w stan spoczynku – co do zasady – z dniem ukończenia siedemdziesiątego roku życia. Obecnie wszyscy prokuratorzy p.j.o.p. oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu przechodzą w stan spoczynku z dniem ukończenia sześćdziesiątego piątego roku życia. Również wszyscy ci prokuratorzy mogą skorzystać z możliwości, jaką stwarza nowe brzmienie ust. 2 i 3 w art. 62a ustawy o prokuraturze. Zgodnie z tymi unormowaniami, prokurator może dalej, to jest po osiągnięciu wieku 65 lat, zajmować stanowisko, jeżeli Prokurator Generalny – na wniosek samego zainteresowanego i po przedstawieniu przez niego zaświadczenia stwierdzającego jego zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, a także po zasięgnięciu opinii właściwego prokuratora przełożonego – wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie przez prokuratora stanowiska. Wniosek i zaświadczenie prokurator składa Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem sześćdziesiątego piątego roku życia, a w razie niezakończenia postępowania związanego z rozpoznaniem wniosku przed osiągnięciem przez zainteresowanego tego wieku, prokurator pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania. Jako gwarancję prawidłowości decyzji Prokuratora Generalnego wprowadzono odwołanie od jego decyzji do Sądu Najwyższego (zob. nowy ust. 3a w art. 62a ustawy o prokuraturze), przy czym prokurator ubiegający się o zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania przed SN.

W związku z powyższą regulacją wprowadzone zostały do omawianej ustawy z dnia 16 marca 2007 r. także odpowiednie przepisy przejściowe, które nie weszły do ustawy o prokuraturze, ale odnoszą się do prokuratorów

Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, którzy w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 16 marca 2007 r., tj. w dniu 10 maja 2007 r., zajmowali stanowisko po ukończeniu sześćdziesiątego piątego roku życia na podstawie przepisów dotychczasowych, a także tych prokuratorów Prokuratury Krajowej i prokuratorów Głównej Komisji, którzy ukończą 65 lat nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie powołanej ustawy z dnia 16 marca 2007 r. (zob. art. 4 ust. 5 i 6 tejże ustawy).

W tym miejscu należy odnotować fakt, iż omawiana ustawa z dnia 16 marca 2007 r. wprowadziła różnicowanie prawnych możliwości dalszego zajmowania stanowiska – po ukończeniu sześćdziesiątego piątego roku życia – przez sędziego i prokuratora, jako że sędzia ma prawo dalszego zajmowania stanowiska jedynie na podstawie własnego oświadczenia złożonego Ministrowi Sprawiedliwości wraz z zaświadczeniem stwierdzającym, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie (zob. art. 69 § 1 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym powołaną ustawą z dnia 16 marca 2007 r.). Sędzia nie musi więc już ubiegać się o niczyją zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, a będące w toku postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawach wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył sześćdziesiąty piąty rok życia, umarza się (tak stanowi art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 16 marca 2007 r.). Jest to znaczące różnicowanie statusu prawnego sędziego i prokuratora, którzy ukończyli 65 lat i są zdolni, ze względu na stan zdrowia, do dalszego zajmowania stanowiska. I nie chodzi tu o sam obowiązek uzyskania przez prokuratora zgody Prokuratora Generalnego, choćby z uwagi na – wspomnianą uprzednio – gwarancję dla zainteresowanego w postaci prawa do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na decyzję Prokuratora Generalnego (co należy uznać za zgodne z wyrażonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazem ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw). Istotne jest – zwłaszcza w perspektywie długofalowej – samo różnicowanie sytuacji prawnej sędziego i prokuratora. Dalsze posunięcia legislacyjne pokażą, czy jest to początek – niebezpiecznej dla środowiska prokuratorskiego – tendencji, czy jedynie rozwiązanie cząstkowe, które nie zapoczątkuje „rozejścia się” regulacji dotyczących statusu prawnego obu tych zawodów prawniczych wykonywanych w służbie publicznej w rozumieniu Konstytucji.

III. W dniu 29 marca 2007 r. Sejm RP uchwalił kolejną ustawę dotyczącą kwestii istotnych dla funkcjonowania prokuratury, a mianowicie ustawę o zmianie ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 433).

Ten akt normatywny wejdzie jednak w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2008 r. i z pewnością stanie się przedmiotem odrębnego omówienia także na łamach Prokuratury i Prawa. W niniejszym materiale wypada jedynie odnotować fakt uchwalenia owej ustawy.

IV. Szczególną uwagę zamierzam natomiast poświęcić innemu aktowi normatywnemu uchwalonemu tego samego dnia, a mianowicie ustawie z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 432), która wchodzi w życie z dniem 12 lipca 2007 r.

Inicjatywa znowelizowania ustawy o prokuraturze pojawiła się w związku z koniecznością dostosowania upoważnień, zawartych w art. 18 tej ustawy, a zwłaszcza delegacji, sformułowanej w ust. 1 powołanego artykułu, do wymogów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jako że wspomniane upoważnienie nie określało, w sposób dostatecznie szczegółowy, zakresu spraw przekazanych do uregulowania, a ponadto nie zawierało wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Art. 18 ust. 1 ustawy o prokuraturze upoważniał Ministra Sprawiedliwości do ustalenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu, określającego tryb wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Upoważnienie to zostało wykonane poprzez wydanie, wielokrotnie później nowelizowanego, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 38, poz. 163 z późn. zm.).

Przepis art. 18 ust. 1 – w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 29 marca 2007 r. – znalazł się w ustawie o prokuraturze, co prawda, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, jednak – jak to wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – ocena takiego upoważnienia dokonywana jest na podstawie aktualnego stanu konstytucyjnego. Jedynie w aspekcie kompetencji prawotwórczej punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności upoważnienia jest stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu, zawierającego dane upoważnienie (na ten temat zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 109, s. 1304 – wraz z powołanym tamże wcześniejszym orzecnictwem TK).

Wspomniany aktualny stan konstytucyjny to przede wszystkim regulacja, zawarta w art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten wielokrotnie stanowił przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 7/04 Trybunał – odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa – przypomniał: „Interpretując ten przepis Konstytucji (art. 92 ust. 1 – dop. autora), Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał w swoim orzecznictwie, iż ustawowe upoważnienie do wydawania rozporządzeń musi mieć charakter szczegółowy:

- pod względem podmiotowym, tj. musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- pod względem przedmiotowym, tj. ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania;
- pod względem treściowym, tzn. ma wskazywać – w formie pozytywnej lub negatywnej – wytyczne dotyczące treści aktu.

Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć zatem charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia (...). Trybunał Konstytucyjny zwracał jednocześnie uwagę, iż niedopuszczalne jest takie ujęcie upoważnienia ustawowego, które w istocie daje prawo do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie brak jest jakichkolwiek bezpośrednich unormowań lub wskazówek. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą być natomiast zawarte nie tylko w przepisie zawierającym delegację, ale także w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego (...). Istota rozwiązania przyjętego w art. 92 ust. 1 Konstytucji polega więc na tym, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, czyli w ustawie (...)" (OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 109, s. 1305).

Na konieczność zachowania kompleksowego charakteru wytycznych Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał podkreślił: „W przywołanym wyżej wyroku (P 1/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż w obecnym stanie prawnym, konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii" (OTK ZU 2003, nr 5/A, poz. 37, s. 491).

Przytoczone powyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają zorientować się w tym, jak polski sąd konstytucyjny rozumie relacje między aktem wykonawczym a ustawą i jak należy formułować ustawowe upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Wiedza ta nie powinna być obca środowisku prokuratorskiemu, jako że także akty normatywne, na podstawie których prokuratorzy wykonują czynności służbowe, stają się przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, a ocenę Trybunału *in concreto* łatwiej zrozumieć na szerszym tle dotychczasowego orzecznictwa TK.

W świetle przytoczonych fragmentów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oczywiste było, że upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. nie spełniało wymogów konstytucyjnych, tak co do określenia zakresu materii, przekazanej do uregulowania aktem podustawowym, jak i co do wytycznych dotyczących treści owego aktu.

Wymogów konstytucyjnych nie spełniało także upoważnienie, zawarte w art. 18 ust. 3 ustawy o prokuraturze, dotyczące ustalenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu określającego tryb wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz wewnętrzną organizację tych jednostek.

Taki stan rzeczy stanowił poważny problem i stwarzał niebezpieczeństwo uznania regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. za akt niezgodny z ustawą zasadniczą. Trybunał Konstytucyjny podkreślał bowiem wielokrotnie, iż w takich sytuacjach (chodzi o upoważnienia przedkonstytucyjne) „uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy” (wyrok w sprawie P 21/01, *op. cit.*, s. 491), a „brak wytycznych stanowi podstawę wystarczającą dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli zostały spełnione pozostałe wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 36, s. 485).

Konstytucyjnym standardom odpowiadała natomiast delegacja, zawarta w ust. 4 w art. 18 ustawy o prokuraturze, dotycząca określenia stroju urzędowego prokuratorów biorących udział w rozprawach sądowych.

Z kolei upoważnienie, zawarte w ust. 2 powołanego art. 18 ustawy o prokuraturze, dotyczyło wydania jedynie zarządzenia. Jest to więc akt, którego nie dotyczą wymogi, odnoszące się do rozporządzeń (zarządzeniom poświęcony jest art. 93 Konstytucji RP). Jednak i w tym wypadku upoważnienie powinno być na tyle precyzyjne, by nie budziła wątpliwości kompetencja Ministra Sprawiedliwości do uregulowania danej materii owym zarządzeniem, a ewentualne wytyczne dotyczące treści aktu – mimo że formalnie nie są wymagane – mogą służyć zwiększeniu wspomnianej precyzji upoważnienia.

W zaistniałej sytuacji podstawowe znaczenie miała zmiana polegająca na nadaniu art. 18 ustawy o prokuraturze nowego brzmienia. Czyni ono zadość wymogom konstytucyjnym, a zarazem uwzględnia dotychczasowe doświadczenia i potrzeby w zakresie przekazania kompetencji normotwórczej Ministrowi Sprawiedliwości. Warto jedynie odnotować, że w toku prac legislacyjnych oddzielono nowelizację dotyczącą art. 18 ustawy o prokuraturze w części odnoszącej się do w.j.o.p. i ostatecznie delegacja do wydania rozporządzenia w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania w.j.o.p., podobnie

jak upoważnienie do wydania zarządzenia w sprawie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w w.j.o.p., znalazła się w ustawie uchwalonej co prawda tego samego dnia, tj. ustawie z dnia 29 marca 2007 r. (chodzi tu o ustawę ogłoszoną w Dz. U. Nr 64, poz. 431), jednak weszła w życie wcześniej niż zmieniona delegacja do wydania regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p., która wchodzi w życie dopiero z dniem 12 lipca 2007 r., mimo że ogłoszona została także w Dz. U. Nr 64 z 2007 r. Tu wszakże zakres i charakter zmian wprowadzonych całą ustawą ogłoszoną w owym Dz. U. Nr 64 pod poz. 432 uzasadnia dłuższy okres *vacatio legis*. Przykład ten wskazuje jednak na to, jak trudne jest panowanie nad wieloma projektami legislacyjnymi dotyczącymi tego samego aktu normatywnego. Oto bowiem art. 18 ustawy o prokuraturze, nad którego nowym brzmieniem procedowano w Parlamencie jednocześnie, uzyska ostateczny kształt – zgodny z wymogami Konstytucji RP – w wyniku kumulacji dwóch zmian uchwalonych tego samego dnia, lecz wchodzących w życie w różnym czasie. Nowe – zgodne z wymogami Konstytucji – brzmienie upoważnienia ustawowego do wydania regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. wejdzie w życie dopiero z dniem 12 lipca 2007 r., podczas gdy nowe brzmienie delegacji do wydania rozporządzenia ustalającego regulamin wewnętrznego urzędowania w.j.o.p. oraz wewnętrzną organizację tych jednostek weszło w życie z dniem 26 kwietnia 2007 r. Jednak art. 9 ustawy nowelizującej z dnia 29 marca 2007 r. (chodzi tu o nowelę ogłoszoną w Dz. U. Nr 64, poz. 432) przewiduje czasowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień zmienionych tą ustawą. Oznacza to, że dotychczasowy regulamin wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. – w zakresie, w jakim nie jest sprzeczny z nowymi unormowaniami ustawowymi – nadal funkcjonować będzie w obrocie prawnym, by nie powstała luka w regulacjach, istotnych z punktu widzenia praktycznych potrzeb wynikających z realizacji zadań prokuratury. Ów dotychczasowy regulamin może obowiązywać jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia 12 lipca 2007 r. Prace nad nowym regulaminem wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. trwają i stan ich zaawansowania zdaje się gwarantować dotrzymanie ustawowego terminu zastąpienia regulaminu dotychczasowego aktem nowym.

Wspomniałem wyżej o zastrzeżeniu dotyczącym zakresu obowiązywania dotychczasowego regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. Zastrzeżenie to – dotyczące zgodności regulaminu z unormowaniami ustawowymi – nabiera szczególnego znaczenia wobec treści drugiej grupy zmian w ustawie o prokuraturze, wprowadzonych przez ustawę z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te polegają bowiem na przeniesieniu do ustawy niektórych regulacji zawartych dotychczas w regulaminie wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. Przeniesienie to stało się konieczne ze

względu na przedmiot i zakres owych regulacji, który stanowi materię ustawową. Te przeniesione regulacje dotyczą tak istotnych dla prawidłowego funkcjonowania prokuratury w praktyce zagadnień, jak: określenie kompetencji zastępców kierowników jednostek prokuratury (nowe brzmienie ust. 2a oraz nowe ust.: 3a, 3b i 8d w art. 17 ustawy o prokuraturze, z uwzględnieniem także wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury), wskazanie prokuratorów uprawnionych do wydawania prokuratorom podległym poleceń co do treści czynności procesowych, w tym określenie, kto jest prokuratorem bezpośrednio przełożonym (dodanie nowego art. 17a), a także doprecyzowanie uprawnienia przełożonych do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratorów podległych (dodanie nowego art. 8a; dodanie nowego art. 8b oznacza natomiast jedynie przeniesienie w to miejsce regulacji, zawartej w dotychczasowym ust. 3 w art. 10, a odnoszącej się do zasady substytucji i zasady dewolucji). Z kolei wprowadzenie do ustawy uregulowań, zawartych w nowym art. 17a, spowodowało konieczność uzupełnienia regulacji ustawowej także o unormowania dotyczące pewnych kwestii organizacyjnych, związanych z problematyką struktury jednostek prokuratury, które to unormowania dotychczas zamieszczone były w regulaminie wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. (nowe ust.: 6b i 6c w art. 17). Nie można bowiem ustanowić ustawowych kompetencji związanych z pełnieniem określonych funkcji, jeżeli same te funkcje nie zostaną przewidziane w ustawie. Owe funkcje wynikają zaś ze struktury organizacyjnej jednostek prokuratury. Ten związek tematyczny poszczególnych unormowań wymusił na projektodawcach omawianej noweli do ustawy o prokuraturze rozszerzenie zakresu ustawowej regulacji kwestii organizacyjnych, tak aby nie tylko osiągnąć stan zgodności z Konstytucją w aspekcie przedmiotowym (chodzi tu o materię ustawową), ale i pod kątem poprawności legislacyjnej. Pod względem przedmiotowym Konstytucja wymaga bowiem, by w ustawie znalazły się unormowania mające wpływ na sytuację procesową uczestników postępowań prowadzonych przez prokuratora (wymóg ustawowej regulacji praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów oraz ustawowego określenia kompetencji organów władzy publicznej w stosunku do obywateli), zaś zasada przyzwoitej legislacji, która wywodzona jest z art. 2 Konstytucji RP, nakazuje, by taka regulacja ustawowa była zupełna i wewnętrznie spójna. W ustawie powinny więc znaleźć się wszystkie unormowania, które przesądzają o tym, kto – w istocie – decyduje o rozstrzygnięciach podejmowanych w toku postępowania.

Spośród przepisów, które można zakwalifikować do zmian polegających na przeniesieniu do ustawy o prokuraturze rozwiązań regulaminowych, szczególne zainteresowanie – a zarazem kontrowersje – wzbudził nowy art. 8a ustawy o prokuraturze. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Art. 8a. 1. Prokurator przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego.

2. Zmiana lub uchylenie decyzji doręczonej stronom, ich pełnomocnikom lub obrońcom oraz innym uprawnionym podmiotom, może nastąpić wyłącznie z zachowaniem trybu i zasad określonych w ustawie”.

Kontrowersje dotyczyły głównie samej zasady wyrażonej w ust. 1 cytowanego artykułu. W toku konsultacji projektu ustawy i w debacie parlamentarnej podnoszony był argument, że na gruncie regulaminu wewnętrznego urzędowania p.j.o.p. był to już *de facto* przepis „martwy”, a jego „ożywienie” poprzez wprowadzenie do ustawy spowoduje ograniczenie niezależności prokuratorów do tego stopnia, iż stanie się ona iluzoryczna, a ponadto samo istnienie takiej możliwości prawnej spowoduje ograniczenie samodzielności i inicjatywy prokuratorów. Argumentem przemawiającym za utrzymaniem w obowiązującym porządku prawnym takiej możliwości jest natomiast fakt, że zdarzają się przypadki rozstrzygnięć prokuratorskich, które budzą poważne wątpliwości, a czasem wręcz zdecydowany sprzeciw społeczny. W warunkach państwa demokratycznego, w którym funkcjonują wolne media, takie sprawy zyskują szczególny rozgłos. Wymusza to na prokuratorach przełożonych dokładne badanie takich spraw. W toku zaś analizy podstaw konkretnej decyzji prokuratorskiej może się okazać, że nie była ona – w całości lub w części – zasadna. Bieżący nadzór służbowy nie może polegać na zastępowaniu prokuratorów podległych przez prokuratorów przełożonych ani na ścisłym kontrolowaniu wszystkich posunięć prokuratorów podległych. Dlatego też nietrafne decyzje mogą zdarzyć się – i faktycznie się zdarzają – także w sprawach, które – przynajmniej na danym etapie postępowania – nie były objęte nadzorem służbowym. Kompetencja zaś do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego nie może wynikać z domniemania – musi być sprecyzowana, i to w akcie normatywnym rangi ustawy. Prokuratura jest strukturą zorganizowaną na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, a niezależność należy rozumieć jako konieczność wyeliminowania wpływu podmiotów zewnętrznych na decyzje zapadające w prokuraturze, nie zaś jako niezależność od prokuratorów przełożonych. Praktyka pokaże, jak często instytucja zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego będzie wykorzystywana przez prokuratorów przełożonych i czy nie będzie nadużywana. Jednak jej istnienie wydaje się być uzasadnione. Zarazem unormowanie zawarte w ust. 2 cytowanego art. 8a ustawy o prokuraturze można uznać za pewnego rodzaju gwarancję, że prokuratorzy przełożeni będą sięgać po uprawnienie wynikające z ust. 1 w tymże artykule tylko w uzasadnionych wypadkach. Ponadto ustawowe określenie kręgu prokuratorów przełożonych (o czym mowa w dalszej części niniejszego tekstu) powinno uporządkować w praktyce funkcjonowanie systemu p.j.o.p., co także winno sprzyjać racjonalnemu wykorzystywaniu art. 8a ust. 1 ustawy o prokuraturze.

Istotnym unormowaniem dotyczącym organizacji p.j.o.p. jest doprecyzowanie – w art. 17 ust. 2a zdanie 2 ustawy o prokuraturze – pozycji Prokura-

tora Krajowego jako prokuratora przełożonego nie tylko prokuratorów Prokuratury Krajowej, ale także prokuratorów pozostałych p.j.o.p. Wynika to z przyjętej koncepcji kierowania pionem p.j.o.p. i usuwa wątpliwości co do pozycji Prokuratora Krajowego w stosunku do prokuratorów p.j.o.p. poza Prokuraturą Krajową.

Doprecyzowaniu pozycji i – w konsekwencji – właściwemu umocowaniu zastępców kierowników poszczególnych p.j.o.p. od stopnia apelacji w dół służy ustawowe określenie kompetencji tych osób zawarte w nowych ustępach 3a i 3b w art. 17 ustawy o prokuraturze. W regulacji tej przyjęto zasadę, że zastępca kieruje daną p.j.o.p. w zakresie ustalonym przez kierownika tej jednostki, co umożliwi dostosowanie konkretnych rozwiązań do potrzeb poszczególnych jednostek i właściwe wykorzystanie specjalistycznych kwalifikacji osób pełniących funkcje zastępców kierowników p.j.o.p. Zarazem doprecyzowano, iż w takim zakresie, w jakim konkretny zastępca kieruje daną p.j.o.p., jest on jednocześnie prokuratorem przełożonym prokuratorów tej jednostki i prokuratorów jednostek podległych (analogiczną regulację odnoszącą się do w.j.o.p. zawiera nowy ust. 8d w art. 17 ustawy o prokuraturze).

Uelastycznieniu struktury organizacyjnej p.j.o.p. służy nowy ust. 5a w art. 17 ustawy o prokuraturze, który wprowadza możliwość określenia przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, właściwości p.j.o.p. w sprawach o poszczególne rodzaje przestępstw niezależnie od miejsca ich popełnienia oraz w innych sprawach – w sposób odmienny od ogólnej właściwości p.j.o.p. Służyć to powinno racjonalnemu wykorzystaniu potencjału kadrowego poszczególnych p.j.o.p., z uwzględnieniem różnych czynników specyficznych o charakterze lokalnym i ponadlokalnym.

Ze względu na konieczność sprecyzowania kompetencji kierowników komórek organizacyjnych istniejących w p.j.o.p. konieczne stało się wskazanie, jakie tego rodzaju komórki tworzy się w p.j.o.p. poszczególnych stopni. Uregulowane to zostało w nowym ust. 6b w art. 17 ustawy o prokuraturze. Nowością – w porównaniu z dotychczasowym stanem w tym zakresie – jest możliwość tworzenia wydziałów lub innych komórek zamiejscowych w ramach biur Prokuratury Krajowej. Uregulowanie to związane jest z koncepcją organizacji struktur p.j.o.p. do zwalczania przestępczości zorganizowanej. Owa koncepcja sprowadza się – najogólniej rzecz ujmując – do stworzenia jednolitej struktury w tym zakresie, złożonej z wydziałów terenowych właściwego biura (przy czym każdy z owych wydziałów miałby możliwość prowadzenia konkretnej sprawy na obszarze całego kraju) z zachowaniem na szczeblu centralnym zespołów realizujących funkcje koordynacyjne i nadzorcze.

Z kolei w nowym ust. 6c w art. 17 ustawy o prokuraturze określono stanowiska kierownicze w komórkach organizacyjnych wskazanych w ust. 6b tegoż artykułu. Nazewnictwo zastosowane w ustawie nie odbiega od stoso-

wanego dotychczas. I tak – biurami Prokuratury Krajowej kierują dyrektorzy, wydziałami biur PK oraz wydziałami w prokuraturach apelacyjnych i okręgowych – naczelnicy, a działami w prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, sekcjami w prokuraturach rejonowych oraz ośrodkami zamiejscowymi prokuratur okręgowych i rejonowych – kierownicy. Ponadto przewidziano, że dyrektorzy i naczelnicy wydziałów w biurach Prokuratury Krajowej mogą mieć zastępców (w zależności od potrzeb), a w prokuraturach rejonowych, których obsada kadrowa nie przekracza 6 prokuratorów, komórkami organizacyjnymi mogą kierować bezpośrednio prokuratorzy rejonowi lub ich zastępcy.

Szczególne znaczenie dla funkcjonowania p.j.o.p. w praktyce ma treść art. 17a ustawy o prokuraturze. W ust. 1 tego artykułu wskazano, którzy prokuratorzy mają prawo wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowej (chodzi tu o kompetencję określoną w art. 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze, który to przepis nie został zmieniony). Ust. 2 w art. 17a ustawy o prokuraturze nakazuje odpowiednie stosowanie regulacji zawartej w ust. 1 do zastępców dyrektorów biur i zastępców naczelników wydziałów biur Prokuratury Krajowej. W ust. 3 powołanego artykułu wskazano natomiast, kto jest prokuratorem bezpośrednio przełożonym w stosunku do prokuratorów p.j.o.p. Regulację tę należy uznać za nader istotną dla czytelności unormowań regulaminowych dotyczących nadzoru służbowego w p.j.o.p., a także regulacji zawartych w Kodeksie postępowania karnego dotyczących zażaleń na postanowienia i zarządzenia oraz inne czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Z kolei ust. 4 w tymże artykule określa, że prokurator pełniący funkcję kierownika komórki organizacyjnej w danej prokuraturze jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do prokuratorów pełniących czynności w tej komórce, co ma szczególne znaczenie dla zachowania tzw. drogi służbowej w załatwianiu spraw. Cały art. 17a stanowi więc szczegółową regulację, która powinna uporządkować relacje służbowe w strukturze p.j.o.p. Pozornie może wydawać się, że wielość podmiotów będących prokuratorami przełożonymi i prokuratorami uprawnionymi do wydawania poleceń co do treści czynności procesowych może spowodować swoisty „szum informacyjny” w zakresie dyspozycji wpływających do bezpośrednich wykonawców. Pamiętać jednak trzeba o hierarchicznej strukturze prokuratury i konieczności zapewnienia prokuratorom przełożonym możliwości oddziaływania na pracę prokuratorów podległych. Z kolei prokuratorzy przełożeni powinni w swoich działaniach uwzględniać zakres swobody prokuratorów podległych, jaki jest niezbędny dla prawidłowego wykonywania zadań. Zbyt ścisły „gorset” nadzoru może bowiem rzeczywiście sparaliżować pracę podmiotu nadzorowanego. Konieczne jest zatem wypracowanie modelu funkcjonowania systemu p.j.o.p., co nie powinno być zadaniem niewykonalnym, choćby z uwagi na fakt, że nowe rozwiązania ustawowe są w znacznej mie-

rze powtórzeniem (z niezbędnym doprecyzowaniem) rozwiązań regulaminowych, które funkcjonują w praktyce. Art. 17a ustawy o prokuraturze stanowi takie doprecyzowanie unormowań dotychczas funkcjonujących, niezbędne w warunkach państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i zasady legalizmu określonej w art. 7 ustawy zasadniczej.

W konsekwencji wprowadzenia do ustawy o prokuraturze nowego art. 17a dotychczasowa treść tego artykułu, dotycząca bezpieczeństwa w siedzibach jednostek organizacyjnych prokuratury, została przeniesiona do nowego art. 17b.

Konsekwencją zmian w ustawie o prokuraturze jest także art. 3 omawianej ustawy nowelizującej, dodający nowy ust. 1a w art. 47 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W pionie śledczym IPN wprowadza się bowiem analogiczne do obowiązujących w pozostałych strukturach prokuratury zasady podległości służbowej prokuratorów.

Do ustawy o prokuraturze i ustawy o IPN nie została natomiast wprowadzona ustawowa definicja pojęcia „prokurator nadrzędny”, gdyż pojęciem tym posługuje się jedynie Kodeks postępowania karnego i to on normuje uprawnienia tegoż prokuratora. Dlatego też ową ustawową definicję zamieszczono w noweli do Kodeksu postępowania karnego (zob. art. 2 pkt 2 omawianej ustawy nowelizującej, a ściślej – nowe paragrafy 1b i 1c dodane w art. 45 k.p.k.). Zgodnie z tymi unormowaniami prokuratorem nadrzędnym jest prokurator kierujący jednostką organizacyjną wyższego stopnia, a także prokurator tej jednostki lub prokurator delegowany do niej (w zakresie zleconych mu czynności), zaś w sprawach, w których postanowienie lub zarządzenie wydał prokurator wykonujący czynności w Prokuraturze Krajowej, prokuratorem nadrzędnym jest Prokurator Generalny, z tym że – jak wynika z nowego ust. 2a w art. 10 ustawy o prokuraturze – uprawnienia Prokuratora Generalnego wynikające z ustawy może również wykonywać upoważniony przez niego zastępca Prokuratora Generalnego. Ta ostatnia norma ma zastosowanie do wszystkich kompetencji zastrzeżonych dla Prokuratora Generalnego na poziomie ustawy zwykłej.

V. Zmiany ustawy o pracownikach sądów i prokuratury (art. 4 omawianej ustawy nowelizującej) wprowadzają możliwość delegowania, na czas określony lub nieokreślony, urzędnika sądu lub prokuratury do wykonywania obowiązków służbowych w innym sądzie, prokuraturze, Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, zgodnie z kwalifikacjami urzędnika. Dotychczasowe uregulowania ustawy o pracownikach sądów i prokuratury nie przewidywały możliwości delegowania tej kategorii urzędników. Wprowadzona zmiana ma na celu w pierwszym rzędzie rozwiązanie problemu obsługi urzędniczej wydziałów terenowych Biura do Spraw Przestępczości

Zorganizowanej Prokuratury Krajowej, które staną się komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości. Dzięki wprowadzonym zmianom urzędnicy obsługujący te wydziały nie wejdą w skład korpusu służby cywilnej funkcjonującego w Ministerstwie Sprawiedliwości, którego członkowie wynagradzani są na zasadach mniej korzystnych niż urzędnicy sądów i prokuratury. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera zasada, że urzędnik delegowany zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia. Jak więc widać, także zmiany w tej ustawie są – przynajmniej w pewnym zakresie – konsekwencją zmian w ustawie o prokuraturze.

Na zakończenie warto odnotować fakt, iż w chwili złożenia niniejszego materiału w Redakcji Prokuratury i Prawa toczyły się prace parlamentarne nad kolejnymi zmianami w ustawie o prokuraturze. W dniu 10 maja 2007 r. odbyło się bowiem w Sejmie RP II czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1057). Projekt ten obejmuje szereg zmian także w ustawie o prokuraturze. Do najważniejszych z nich należy wprowadzenie instytucji tzw. awansu poziomego (utworzenie stanowiska prokuratora prokuratury okręgowej w prokuraturze rejonowej i stanowiska prokuratora prokuratury apelacyjnej w prokuraturze okręgowej), zmiany w unormowaniach dotyczących delegacji (w tym wprowadzenie możliwości delegowania prokuratora na 12 miesięcy bez jego zgody – ze względu na potrzeby kadrowe p.j.o.p. – do jednostki prokuratury mającej siedzibę w miejscowości, w której prokurator mieszka lub znajduje się siedziba jego jednostki macierzystej), wprowadzenie możliwości weryfikacji zwolnień lekarskich (kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnienia lekarskiego oraz zasadności wystawienia zwolnienia), przyspieszenie i usprawnienie postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na uchylenie immunitetu prokuratora oraz wyrażenia przez sąd dyscyplinarny zgody na tymczasowe aresztowanie prokuratora w przypadku popełnienia najpoważniejszych przestępstw, a także wprowadzenie instytucji asystenta prokuratora. Są to rozwiązania daleko idące i budzące zainteresowanie środowiska prokuratora. Ponadto w toku II czytania zgłoszono do tego projektu szereg istotnych poprawek. Jednak z uwagi na aktualny etap prac nad tymi regulacjami (III czytanie planowane jest jeszcze w maju 2007 r.) oraz cykl wydawniczy Prokuratury i Prawa szersze omówienie projektowanych unormowań w niniejszym materiale nie wydaje się celowe.