



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

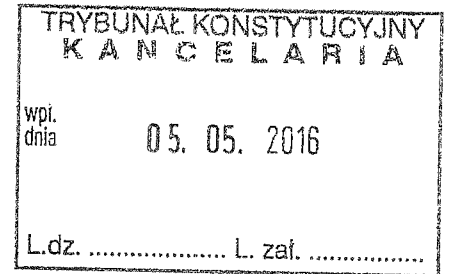
Warszawa,

4/05/2016

VII.519.5.2016.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi prokuratorów dotyczące przenoszenia ich przez Prokuratora Generalnego na inne stanowiska służbowe. Prokuratorzy zwracający się do Rzecznika postrzegają takie przeniesienia jako degradację swojej od lat budowanej pozycji zawodowej. W jednej z takich skarg stwierdza się, że „(...) pozorna, sprowadzająca się jedynie do zmiany nazwy, zmiana nazwy prokuratury apelacyjnej na prokuraturę regionalną, stała się pretekstem do przeprowadzenia procesu weryfikacji prokuratorów zajmujących, w czasie wejścia w życie kwestionowanej ustawy, stanowiska służbowe prokuratorów prokuratur apelacyjnych. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że dokonywana zmiana nie pociągała za sobą redukcji etatów w prokuraturach regionalnych w stosunku do liczby etatów w prokuraturach apelacyjnych. Pozwoliła jednak na usunięcie z tych prokuratur prokuratorów o ustabilizowanej sytuacji zawodowej, zdolnych do podejmowania decyzji i wykonywania obowiązków służbowych w sposób niezależny i autonomiczny, a także rzetelnie, obiektywnie i bezstronnie.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty formułowane przez prokuratorów w stosunku do przepisów prawa zezwalających na arbitralne przenoszenie poszczególnych prokuratorów na inne stanowiska służbowe są zasadne. Dlatego też prawo na to zezwalające powinno zostać poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Prawidłowe funkcjonowanie prokuratury ma bowiem fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki.

W dniu 4 marca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177). Wejście w życie tej ustawy zostało połączone ze zmianami

dotyczącymi funkcjonowania jednostek prokuratury. Na podstawie art. 26 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178), dalej zwanej Przepisy wprowadzające, zniesiona została Prokuratura Generalna, utworzona została zaś Prokuratura Krajowa (art. 26 § 2 Przepisów wprowadzających). Ponadto na podstawie art. 29 § 1 Przepisów wprowadzających zniesione zostały prokuratury apelacyjne, zaś utworzone zostały prokuratury regionalne (art. 29 § 2 Przepisów wprowadzających). Art. 31 § 1 Przepisów wprowadzających zniósł też wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury: Naczelną Prokuraturę Wojskową, wojskowe prokuratury okręgowe i wojskowe prokuratury garnizonowe. Z art. 31 § 2 Przepisów wprowadzających wynika natomiast, że w powszechnych jednostkach prokuratury można utworzyć komórki organizacyjne właściwe w sprawach wojskowych: 1) Departament do Spraw Wojskowych w Prokuraturze Krajowej; 2) wydziały do spraw wojskowych w prokuraturach okręgowych; 3) działy do spraw wojskowych w prokuraturach rejonowych.

Dokonana w ten sposób reorganizacja jednostek organizacyjnych prokuratury została przez ustawodawcę potraktowana jako uzasadniająca ponowne powołanie prokuratorów do poszczególnych jednostek organizacyjnych, a także jako uzasadnienie do przenoszenia poszczególnych prokuratorów na inne stanowiska służbowe.

W myśl art. 35 § 1 Przepisów wprowadzających Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów Prokuratury Krajowej spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów prokuratur apelacyjnych, prokuratorów prokuratur okręgowych, prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i prokuratorów wojskowych prokuratur garnizonowych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Zgodnie z art. 36 § 1 Przepisów wprowadzających Prokurator Generalny przenosi prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, których nie powołał do Prokuratury Krajowej, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Prokuratury Generalnej” lub „prokuratora byłej Naczelnej Prokuratury Wojskowej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. Przy wykonywaniu czynności służbowych prokurator dotychczasowej Prokuratury Generalnej oraz prokurator dotychczasowej Naczelnej Prokuratury Wojskowej posługują się wyłącznie tytułem prokuratora związanym z aktualnie zajmowanym stanowiskiem służbowym (art. 36 § 2 Przepisów wprowadzających). Ponadto wynagrodzenie prokuratora Prokuratury Generalnej oraz uposażenie prokuratora Naczelnej Prokuratury Wojskowej, którzy zostali przeniesieni na inne stanowisko służbowe w związku ze zmianą ustroju prokuratury, jest waloryzowane w terminach i w wysokości odpowiadających zmianom wynagrodzenia prokuratora Prokuratury Krajowej (art. 36 § 3 Przepisów wprowadzających).

Z art. 38 § 1 Przepisów wprowadzających wynika natomiast, że Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur regionalnych spośród prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych i prokuratorów prokuratur okręgowych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych, których nie powołał do prokuratur regionalnych, na inne stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu

„prokuratora byłej Prokuratury Apelacyjnej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. Przepis art. 36 § 2 stosuje się odpowiednio (art. 39 § 2 Przepisów wprowadzających).

Zgodnie zaś z art. 40 § 1 Przepisów wprowadzających Prokurator generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur okręgowych, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych, spośród prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych, których nie powołał do prokuratur okręgowych, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Wojskowej Prokuratury Okręgowej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. Przepis art. 36 § 2 stosuje się odpowiednio (art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających).

W świetle powołanych przepisów zniesienie Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych oraz wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury połączone zostało ze swoistą weryfikacją kadrową prokuratorów dotychczas zajmujących stanowiska w tych jednostkach prokuratury. Prokurator Generalny działający w tym zakresie na wniosek Prokuratora Krajowego w sposób całkowicie arbitralny decyduje o tym, czy dany prokurator zostanie powołany do nowo utworzonej jednostki organizacyjnej w miejsce zniesionej jednostki organizacyjnej prokuratury, czy też zostanie przeniesiony na inne stanowisko służbowe. Stosowanie tych przepisów wskazuje na to, że dotychczasowy

prokurator Prokuratury Generalnej (prokuratury apelacyjnej) może w tym trybie zostać przeniesiony nawet do prokuratury rejonowej, w ten sposób zostaje przekreślony cały jego dotychczasowy dorobek zawodowy. Oceny tej nie zmienia fakt, że zachowuje on swoje dotychczasowe wynagrodzenie. Wpływające w tym zakresie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniają w związku z tym dokonanie analizy tych przepisów z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP.

Na wstępie zauważyć trzeba, że w świetle obowiązującego do daty wejścia w życie Przepisów wprowadzających art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe mogło nastąpić tylko za jego zgodą. Rozwiązanie to miało chronić niezależność prokuratora (art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze) niezbędną dla realizacji zadań w postaci strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw (art. 2 ustawy o prokuraturze). Zgoda prokuratora na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie była wymagana (art. 16a ust. 2 ustawy o prokuraturze) w przypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji prokuratury lub zniesienia danej jednostki organizacyjnej, a także w przypadku przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej. Przeniesienie prokuratora na inne stanowisko służbowe znajdowało się bowiem w katalogu kar dyscyplinarnych wymierzanych prokuratorowi (art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o prokuraturze).

Analogiczne rozwiązania zostały utrzymane w Prawie o prokuraturze. Art. 94 § 1 Prawa o prokuraturze przewiduje, że przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą. Zgoda taka nie jest wymagana w przypadkach (art. 94 § 2 Prawa o prokuraturze): 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji

prokuratury lub zniesienia danej jednostki organizacyjnej prokuratury albo przeniesienia jej siedziby; 2) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej; 3) zniesienia lub zmniejszenia liczby stanowisk prokuratora w wydziale lub dziale właściwym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, w których prokurator do spraw wojskowych pełnił służbę. Wciąż też przeniesienie na inne stanowisko służbowe stanowi karę dyscyplinarną wymierzaną w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 142 § 1 pkt 4 Prawa o prokuraturze).

Z perspektywy rozważanych przepisów szczególne znaczenie należy przypisać temu, że zgoda prokuratora na przeniesienie na inne stanowisko służbowe nie jest wymagana w przypadku zniesienia danej jednostki organizacyjnej prokuratury, a także temu, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe stanowi karę dyscyplinarną wymierzaną prokuratorowi w postępowaniu dyscyplinarnym.

W znaczeniu werbalnym ustawodawca rzeczywiście zniósł Prokuraturę Generalną, zniósł prokuratury apelacyjne oraz zniósł wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury. Jednak na ich miejsce utworzył Prokuraturę Krajową oraz prokuratury regionalne, które co do zasady realizują zadania dotychczasowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Do takiego wniosku prowadzi porównanie przepisów ustawy o prokuraturze oraz Prawa o prokuraturze określających zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy o prokuraturze Prokuratura Generalna zapewniała obsługę Prokuratora Generalnego, w szczególności w zakresie jego zdań w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy. Do podstawowych zadań Prokuratury Generalnej należało również zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w

prokuraturach apelacyjnych i koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur apelacyjnych oraz wykonywanie czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą. Z kolei z art. 17 § 1 Prawa o prokuraturze wynika, że Prokuratura Krajowa zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego. Do podstawowych zadań Prokuratury Krajowej należy również zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach regionalnych, koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur regionalnych, wykonywanie czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą i prowadzenie centralnej bazy opinii prawnych oraz bazy wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego. Porównanie treści tych przepisów prowadzi do wniosku, że zadania Prokuratury Krajowej w stosunku do dotychczasowych zadań Prokuratury Generalnej zostały poszerzone o prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych oraz o prowadzenie centralnej bazy opinii prawnych oraz bazy wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego.

Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o prokuraturze do podstawowych zadań prokuratury apelacyjnej należało zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądem apelacyjnym i wojewódzkim sądem administracyjnym, prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania przestępczości zorganizowanej i korupcji, sprawowanie nadzoru

instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach okręgowych, a także prowadzenie wizytacji prokuratur okręgowych i rejonowych. Ponadto, z art. 17 ust. 12 ustawy o prokuraturze wynikało, że prokuraturę apelacyjną tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch prokuratur okręgowych. Z kolei w myśl art. 22 § 1 Prawa o prokuraturze prokuraturę regionalną tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch prokuratur okręgowych. Do podstawowych zadań prokuratury regionalnej należy zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądami powszechnymi i wojewódzkimi sądami administracyjnymi, prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania najpoważniejszej przestępczości finansowo-gospodarczej i skarbowej oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu względem mienia o wielkiej wartości, sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach okręgowych, a także prowadzenie wizytacji prokuratur okręgowych i rejonowych (art. 22 § 2 Prawa o prokuraturze). Porównanie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o prokuraturze oraz Prawa o prokuraturze prowadzi do wniosku, że zasięg terytorialny działania prokuratury apelacyjnej i prokuratury regionalnej co do zasady się pokrywa. Również zakres zadań tych prokuratur został podobnie określony przez ustawodawcę.

W świetle powyższego uprawnione jest stwierdzenie, że zmiany wynikające z przekształcenia Prokuratury Generalnej w Prokuraturę Krajową oraz przekształcenia prokuratur apelacyjnych w prokuratury regionalne nie miały fundamentalnego znaczenia z punktu widzenia zadań realizowanych przez te jednostki organizacyjne prokuratury. Jediną istotną zmianę strukturalną stanowi zniesienie wojskowych jednostek prokuratury i przekazanie ich zadań do realizacji przez powszechne jednostki prokuratury, w których

mogą być utworzone jednak komórki organizacyjne właściwe w sprawach wojskowych (Departament do Spraw Wojskowych w Prokuraturze Krajowej, wydziały do spraw wojskowych w prokuraturach okręgowych, działy do spraw wojskowych w prokuraturach rejonowych – art. 31 § 2 Przepisów wprowadzających). W tej sytuacji – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – Przepisy wprowadzające regulujące materię ponownego powoływania poszczególnych prokuratorów oraz przenoszenia ich na inne stanowiska służbowe służą przede wszystkim swoistej i nieopartej na czytelnych kryteriach (tych bowiem, o czym jeszcze będzie mowa, brak jest w ustawie) weryfikacji poszczególnych prokuratorów.

Z art. 35 § 1 Przepisów wprowadzających wynika, że Prokurator Generalny powołuje prokuratorów Prokuratury Krajowej spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów prokuratur apelacyjnych, prokuratorów prokuratur okręgowych, prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i prokuratorów wojskowych prokuratur garnizonowych. Ustawodawca zrezygnował więc w tym przypadku z prostej konstrukcji prawnej, stosowanej zresztą w samych Przepisach wprowadzających (por. art. 33 Przepisów wprowadzających) polegającej na tym, że z dniem zniesienia Prokuratury Generalnej dotychczasowi prokuratorzy Prokuratury Generalnej oraz Naczelnej Prokuratury Wojskowej stają się prokuratorami Prokuratury Krajowej. W miejsce tej konstrukcji wprowadził natomiast mechanizm selekcyjny, którego istota sprowadza się do tego, że z jednej strony umożliwia on degradację stanowiskową prokuratorów byłej Prokuratury Generalnej i Naczelnej Prokuratury Wojskowej, z drugiej zaś strony umożliwia awans stanowiskowy dotychczasowych prokuratorów jednostek organizacyjnych prokuratury niższego stopnia. Problem polega na tym, że owa selekcja prokuratorów ma

charakter całkowicie arbitralny. Art. 35 § 1 Przepisów wprowadzających nie zawiera bowiem żadnych kryteriów, którymi powinien kierować się Prokurator Generalny oraz współdziałający z nim w tym zakresie Prokurator Krajowy, powołując z tak określonego kręgu podmiotów prokuratorów Prokuratury Krajowej. W związku z tym ustawodawca pozostawił organom stosującym prawo całkowitą i niczym nieskrępowaną swobodę w decydowaniu o tym, kto spośród prokuratorów zostanie powołany do Prokuratury Krajowej. Nieograniczona swoboda decyzyjna dotyczy także powoływania prokuratorów regionalnych spośród dotychczasowych prokuratorów prokuratur apelacyjnych i prokuratorów prokuratur okręgowych (art. 38 § 1 Przepisów wprowadzających) oraz powoływania spośród prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych prokuratorów prokuratur okręgowych, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych (art. 40 § 1 Przepisów wprowadzających).

Także przepisy art. 36 § 1, art. 39 § 1, art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających nie określają precyzyjnie kryteriów, którymi powinien kierować się Prokurator Generalny przenosząc niepowołanych prokuratorów Prokuratury Generalnej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratur apelacyjnych oraz prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych na inne stanowiska służbowe. Z przepisów tych wynika jedynie, że Prokurator Generalny powinien kierować się dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy prokuratora. Ustawodawca uznał więc, że z punktu widzenia przenoszonego w tym trybie prokuratora istotne jest wyłącznie jego dotychczasowe miejsce zamieszkania lub miejsce pracy, żadnego znaczenia ustawodawca nie przypisał natomiast okoliczności, że przeniesienie w takim przypadku łączy się z obniżeniem (bywa, że znacznym) rangi zajmowanego w strukturze organizacyjnej prokuratury stanowiska służbowego.

Wprowadzone w powyższym zakresie rozwiązania należy też postrzegać w kontekście deklarowanej przez ustawodawcę zarówno w poprzednim stanie prawnym (art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze), jak też w aktualnym stanie prawnym (art. 7 § 1 Prawa o prokuraturze), niezależności prokuratorów przy wykonywaniu ustawowych czynności. Zasada niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach nie jest celem samym w sobie, ma ona przede wszystkim zapewnić prawidłowe funkcjonowanie prokuratury, kierującej się zasadą bezstronności i równego traktowania obywateli. Takie ujęcie problemu pozwala w pełni zrozumieć, czemu służą ustawowe gwarancje nieprzenoszenia prokuratorów na inne miejsce służbowe bez ich zgody. Służą one mianowicie zagwarantowaniu rzeczywistej, a nie wyłącznie deklarowanej werbalnie, niezależności prokuratorów.

Nie ulega wątpliwości, że przepisy art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających godzą w zasadę niezależności prokuratorów. Pozwalają one bowiem czynnikowi politycznemu (jest nim Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego – art. 1 § 2 Prawa o prokuraturze) na arbitralne powoływanie prokuratorów oraz ich arbitralne przenoszenie na inne stanowiska służbowe.

Zasada niezależności prokuratorów ma wyłącznie rangę ustawową. Jako taka nie może więc stanowić podstawy kontroli konstytucyjności przepisów rangi ustawy. Jednakże przyjęte w tym zakresie rozwiązania powinny podlegać ocenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz

wywodzona z niej zasada lojalności państwa względem obywatela zobowiązuje ustawodawcę do podejmowania takich rozstrzygnięć, które będą zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki. To znaczy, że prawo nie może stawać się pułapką dla obywatela i nie może go narażać na takie prawne skutki jego decyzji, których nie mógł przewidzieć w momencie ich podejmowania. Powinno przy tym gwarantować podmiotom uznanie na przyszłość działań podejmowanych przez nie zgodnie z obowiązującym prawem. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa nie oznacza przy tym, że każdy może zawsze oczekiwać, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niego niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Istotne jest jednak to, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK z 2008 r. Nr 9/A, poz. 157; z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10, OTK z 2011 r. Nr 10/A, poz. 114; z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK z 2012 r. Nr 2/A, poz. 16; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11, OTK z 2013 r. Nr 5/A, poz. 58).

Kwestionowane Przepisy wprowadzające nie spełniają tych warunków, pod pozorem reorganizacji jednostek prokuratury (w rzeczywistości zaś zadania poszczególnych jej jednostek organizacyjnych ulegają jedynie niewielkim korektom), wprowadzają arbitralną (opartą na dowolnym uznaniu Ministra Sprawiedliwości pełniącego urząd Prokuratora Generalnego i nieopartą merytorycznymi kryteriami) weryfikację dotychczasowych prokuratorów. Dodatkowo, weryfikacja ta jest przeprowadzana przez czynnego polityka, co rodzi dodatkowe wątpliwości z punktu widzenia deklarowanej gwarancji niezależności prokuratorów. W rezultacie na podstawie nieznanych bliżej kryteriów, bo nie wysłowionych

w tekście ustawy, może dochodzić do przekreślenia całej dotychczasowej kariery zawodowej prokuratora. W tej sytuacji zasadne jest stwierdzenie, że na podstawie kwestionowanych przepisów prokuratorzy są traktowani przedmiotowo, skoro dowolnie, niezależnie od dotychczasowych dokonań zawodowych, mogą być przenoszeni pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury (od jednostki najwyższego szczebla po jednostkę szczebla najniższego). Prawo zezwalające na takie traktowanie prokuratorów z pewnością nie buduje zaufania obywateli do państwa i prawa.

Znamienne jest to, że w toku prac nad projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (druk sejmowy nr 163) zagrożenia w tym zakresie zostały dostrzeżone przez ówczesnego Prokuratora Generalnego. W swojej opinii z dnia 19 stycznia 2016 r. do tego projektu (sygn. pisma PG VII G 025/399/15) Prokurator Generalny stwierdził, że „(...) rozwiązanie proponowane w art. 35 § 1 projektu, w istotny sposób obniża standardy gwarancyjne nabytego stanowiska prokuratora, przewiduje bowiem możliwość przeniesienia dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej, którzy nie zostaną powołani do Prokuratury Krajowej, na dowolne stanowisko służbowe, w tym również prokuratora prokuratury rejonowej. Przyjęte rozwiązanie osłabia stabilność statusu prokuratora w ujęciu strukturalnym w relacji do innych zawodów zaufania publicznego. Konstatacja ta odnosi się także do prokuratorów prokuratur apelacyjnych. Treść analizowanego przepisu, a także art. 38 § 1 budzi wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą w zakresie, w jakim uprawniają Prokuratora Generalnego nie tyle do podjęcia decyzji o niepowołaniu prokuratorów Prokuratury Generalnej do Prokuratury Krajowej (art. 35 § 1) oraz prokuratorów apelacyjnych do prokuratur regionalnych (art. 38 § 1), ale do ich przeniesienia na inne (niższe) stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach

organizacyjnych prokuratury dowolnego szczebla. W przepisach tych nie zostały określone żadne kryteria, w oparciu o które mają być podejmowane decyzje o ewentualnym niepowołaniu dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej i prokuratorów apelacyjnych na stanowiska, odpowiednio, prokuratorów Prokuratury Krajowej i prokuratorów prokuratur regionalnych. Warto przy tym podkreślić, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe prokuratora stanowi jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych, wymierzanych w postępowaniu dyscyplinarnym przez sąd dyscyplinarny. I nawet w tym przypadku postępowanie dyscyplinarne zapewnia obwinionemu o popełnienie deliktu dyscyplinarnego nie tylko gwarancje obrony, ale i gwarancje kontroli instancyjnej orzeczenia sądu dyscyplinarnego, w tym przez Sąd Najwyższy. Zgodnie z projektowanym art. 35 prokuratorzy Prokuratury Generalnej, którzy nie zostaną powołani na stanowiska prokuratorów Prokuratury Krajowej, nie będą kierowani do wykonywania czynności w prokuraturach regionalnych, a więc o jeden stopień organizacyjny niżej, lecz zostaną przeniesieni na inne stanowisko służbowe. Treść tego przepisu wskazuje, że chodzi tu nie o wykonywanie czynności w prokuraturze regionalnej, okręgowej lub rejonowej, lecz o powołanie na stanowisko prokuratora prokuratury regionalnej, okręgowej lub rejonowej.”

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1, art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, gdyż w sposób arbitralny, bez wskazania w ustawie kryteriów, pozwalają Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu urząd Prokuratorowi Generalnemu ingerować w dotychczasową treść stosunków służbowych poszczególnych prokuratorów.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 36 § 1, art. 39 § 1, art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających, zezwalające Prokuratorowi Generalnemu na przenoszenie odpowiednio prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych, prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych na inne stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach prokuratury, wymagają oceny także z punktu widzenia zgodności z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Art. 47 Konstytucji RP chroni więc nie tylko życie rodzinne i prywatne, ale wyróżnia także takie kategorie dóbr podlegających ochronie na jego podstawie jak cześć i dobre imię. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się (por. wyrok z dnia 29 października 1971 r., sygn. akt II CR 455/71, OSNC z 1972 r. Nr 4, poz. 77; wyrok z dnia 9 października 2002 r., sygn. akt IV CKN 1402/00, LEX nr 78364), że cześć, dobre imię i dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny życia osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci może więc nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszające dobre imię danej osoby i mogące narazić ją na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności.

Pojęcie „cześć” odnosi się przede wszystkim do subiektywnych opinii jednostki na swój własny temat, a więc oceny własnej osoby dokonywanej samodzielnie, zaś pojęcie „dobre imię” dotyczy opinii i ocen pochodzących od osób trzecich. Za takim rozumieniem

„dobrego imienia” opowiada się też orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt I CSK 169/06, LEX nr 607233; wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt I CSK 16/14, LEX nr 1621771) przyjmując, że „dobre imię” można pojmować jako obraz danej osoby w oczach osób trzecich.

W związku z powyższym należy ustalić, jaki obraz prokuratora w oczach osób trzecich, a szerzej w opinii publicznej, kształtują przepisy art. 36 § 1, art. 39 § 1, art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających przewidujące jego przeniesienie na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach prokuratury. Przeniesienie na inne stanowisko nie jest bowiem skierowaniem do wykonywania czynności w jednostce organizacyjnej prokuratury niższego szczebla, lecz trwałą degradacją służbową prokuratora, która nie pociąga za sobą jedynie konsekwencji finansowych (przepisy przewidują zachowanie prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku). Przeniesienie może oznaczać powołanie dotychczasowego prokuratora Prokuratury Generalnej, czy też dotychczasowego prokuratora prokuratury apelacyjnej, na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej (takie przypadki zresztą miały miejsce pod rządami kwestionowanych przepisów). W istocie więc przeniesienie, o którym mowa w art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających, oznacza degradację zawodową prokuratora i wyraz dezaprobaty dla jego dotychczasowej, często wieloletniej pracy ze strony zwierzchnika, tj. Prokuratora Generalnego. Przeniesienie stanowi w związku z tym przekreślenie dotychczasowego dorobku i ścieżki kariery zawodowej prokuratora, składającej się z awansów do kolejnych, wyższych szczebli w strukturze organizacyjnej prokuratury. Świadczy o tym także treść art. 36 § 2 Przepisów wprowadzających, zgodnie z którą, przy wykonywaniu czynności służbowych prokurator dotychczasowej Prokuratury

Generalnej oraz prokurator dotychczasowej Naczelnej Prokuratury Wojskowej posługują się wyłącznie tytułem prokuratora związanym z aktualnie zajmowanym stanowiskiem służbowym. Art. 36 § 2 Przepisów wprowadzających znajduje odpowiednie zastosowanie do prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych (art. 39 § 1 *in fine* Przepisów wprowadzających) oraz do prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych (art. 41 § 1 *in fine* Przepisów wprowadzających).

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że zarówno w poprzednio obowiązującej ustawie o prokuraturze (art. 67 ust. 1 pkt 4), jak również w obecnie obowiązującym Prawie o prokuraturze (art. 142 § 1 pkt 4), przeniesienie na inne miejsce służbowe stanowi jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych wymierzanych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorowi (swoją surowością ustępuje jedynie wydaleniu prokuratora ze służby). Okoliczność ta nie jest pozbawiona znaczenia w kontekście oceny zgodności art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zastosowane przez ustawodawcę w powyższych przepisach rozwiązanie polegające na przenoszeniu prokuratorów na inne, niższe stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, dodatkowo bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia dokonywanej degradacji w hierarchii służbowej prokuratury, narusza dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów. Rozwiązanie to prowadzi do sytuacji, w których prokurator po kilkunastu, czy też nawet kilkudziesięciu latach nienaganej pracy, może bez podania mu powodów takiej decyzji, powrócić na najniższe stanowisko służbowe w prokuraturze. Taka degradacja z powszechnym odczuciu społecznym w sposób oczywisty musi być traktowana jako wyraz

dezaprobaty dla tego prokuratora i negatywnej oceny dotychczasowej pracy prokuratora. Nie degraduje się przecież w strukturach opartych na hierarchii i podległości służbowej osób, które uznaje się za profesjonalistów i pozytywnie ocenia się ich dotychczasową pracę. Uzasadnione w związku z tym jest stwierdzenie, że kwestionowane przepisy w bezpośredni sposób ingerują w dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów. Kształtują one bowiem w oczach opinii publicznej przekonanie (nawet jeśli przekonanie to jest mylne), że degradowany w ten sposób przez swojego zwierzchnika prokurator zasłużył na takie traktowanie. W ten sposób kwestionowane przepisy wkraczają w sferę chronioną art. 47 Konstytucji RP.

Prawo do dobrego imienia, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP może oczywiście podlegać ograniczeniu. Jednakże wprowadzane w tym zakresie ograniczenia muszą spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw.

W zakresie objętym wnioskiem został spełniony warunek formalny wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu przez prokuratorów z prawa do dobrego imienia. Ograniczenie to została wprowadzone ustawą. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie został natomiast spełniony konstytucyjny warunek materialny. Za wprowadzeniem rozwiązania zawartego w art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 §1 Przepisów wprowadzających nie przemawiał wzgląd na konieczność ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony

środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W szczególności konieczność ochrony porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób może być rozpatrywana w kontekście przeniesienia prokuratora na inne stanowisko służbowe, wyłącznie z perspektywy sankcji dyscyplinarnych stosowanych w przypadku udowodnienia prokuratorowi konkretnego przewinienia służbowego. Wówczas jednak prokuratorowi obwinionemu o popełnienie deliktu dyscyplinarnego służą określone przepisami prawa gwarancje proceduralne. Nie istnieje zaś żaden czytelny związek pomiędzy treścią kwestionowanych regulacji, a koniecznością ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna. Uwagi te prowadzą do wniosku, że żadna z konstytucyjnie chronionych wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie uzasadniała wprowadzenia regulacji zawartych w art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających.

Przyjęcie krytykowanych rozwiązań nie było również konieczne z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Dotychczasowe zadania realizowane przez zniesioną Prokuraturę Generalną, zniesione prokuratury apelacyjne, zniesione wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury nie znikły, lecz zostały przejęte przez utworzoną w to miejsce Prokuraturę Krajową oraz prokuratury regionalne. W dalszym ciągu została więc zachowana dotychczasowa wieloszczeblowość struktury organizacyjnej prokuratury. Wystarczające z punktu widzenia dokonywanych zmian organizacyjnych było więc zaproponowanie prokuratorom przejścia do odpowiedniej rangi, nowo tworzonej jednostki organizacyjnej prokuratury. Ustawodawca sięgnął jednak po środek nieadekwatny do dokonywanych zmian organizacyjnych i godzący z chronione konstytucyjnie prawa

prokuratorów (w tym przypadku w ich dobre imię). Takie działanie ustawodawcy nie zasługuje na udzielenie mu ochrony konstytucyjnej.

Z art. 47 Konstytucji RP wynika, że każdy (a więc także i prokurator) ma prawo do ochrony prawnej dobrego imienia. Art. 47 Konstytucji RP nie tylko więc wymienia prawo do dobrego imienia, lecz również nakazuje zapewnienie ochrony prawnej prawa do dobrego imienia. W efekcie oznacza to, że na poziomie ustawy muszą istnieć efektywne instrumenty prawne umożliwiające jednostce, która uważa, że jej prawo do dobrego imienia zostało naruszone, ochronę tego dobrego imienia. Jednakże ustawodawca decydując się na wprowadzenie przepisów przewidujących arbitralne przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe do hierarchicznie niższych jednostek organizacyjnych prokuratury (a więc w praktyce na ich degradację służbową), nie stworzył tym prokuratorom żadnych gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia.

W powyższym kontekście wskazać należy, że w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym prokuratorowi wymierzana jest kara dyscyplinarna przeniesienia na inne miejsce służbowe, prokurator korzysta z dwuinstancyjnego sądownictwa dyscyplinarnego (art. 145 § 1 Prawa o prokuraturze), a ponadto ma zapewnioną możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego (art. 163 § 1 Prawa o prokuraturze). W przypadku tożsamego rozstrzygnięcia podejmowanego przez Prokuratora Generalnego o przeniesieniu prokuratora do hierarchicznie niższej jednostki organizacyjnej prokuratury, nie istnieją żadne procesowe formy oceny tego rozstrzygnięcia, którego istota sprowadza się do degradacji konkretnego prokuratora. O tym, że jest to degradacja rozstrzygnął zaś sam ustawodawca, mówiąc w art. 36 § 1 Przepisów wprowadzających o prokuratorach Prokuratury Generalnej oraz Naczelnej Prokuratury Wojskowej, których Prokurator Generalny „nie powołał do Prokuratury

Krajowej”, mówiąc w art. 39 § 1 Przepisów wprowadzających o dotychczasowych prokuratorach prokuratur apelacyjnych, których Prokurator Generalny „nie powołał do prokuratur regionalnych”, wreszcie mówiąc w art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających o prokuratorach wojskowych prokuratur okręgowych, których Prokurator Generalny „nie powołał do prokuratur okręgowych”.

W konsekwencji stwierdzić trzeba, że kwestionowane przepisy nie zawierają jakichkolwiek gwarancji ochrony prawnej dobrego imienia, o których mowa w art. 47 Konstytucji RP. Również więc i z tego powodu są one niezgodne z tym wzorcem konstytucyjnym.

Przedmiotem kontroli z punktu widzenia zgodności z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinny być jednak także przepisy art. 35 § 1, art. 38 § 1 i art. 40 § 1 Przepisów wprowadzających. Tworzą one jedną całość normatywną z przepisami art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających. Na ich podstawie Prokurator Generalny dokonuje selekcji prokuratorów, którzy w jego ocenie zasługują na powołanie do prokuratury odpowiadającej rangą dotychczasowej jednostce organizacyjnej prokuratury i tych, których ocena wypadła negatywnie, co w konsekwencji skutkuje ich przeniesieniem na inne, niższe stanowiska służbowe. Już na etapie powoływania przez Prokuratora Generalnego, na wniosek Prokuratora Krajowego, poszczególnych prokuratorów, a więc dokonując selekcji wśród dotychczasowych prokuratorów Prokuratury Generalnej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów prokuratur apelacyjnych, prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych, organ ten wkracza w sferę dobrego imienia poszczególnych prokuratorów. Następujące przeniesienie jest bowiem bezpośrednim rezultatem dokonanej uprzednio przez Prokuratora Generalnego, na wniosek Prokuratora

Krajowego, negatywnej oceny dotychczasowej pracy prokuratora, oceny dodatkowo całkowicie dowolnej, gdyż nie opiera się ona o jakiegokolwiek kryteria ustawowe. Brak powołania, o którym mowa w art. 35 § 1, art. 38 § 1 i art. 40 § 1 Przepisów wprowadzających w zakresie dotyczącym prokuratorów Prokuratury Generalnej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych oraz prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych przesądza zatem o konieczności ich przeniesienia na stanowisko służbowe w hierarchicznie niższej jednostce organizacyjnej prokuratury. Dlatego też przedstawiona powyżej argumentacja dotycząca ochrony dobrego imienia zachowuje swoją aktualność także w odniesieniu do art. 35 § 1, art. 38 § 1 i art. 40 § 1 Przepisów wprowadzających.

Z powołanych powyżej przyczyn – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisy art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak już zostało wskazane powyżej, wprowadzając przepisy zezwalające na przenoszenie prokuratorów na niższe stanowiska służbowe i przyznając w tym zakresie całkowitą swobodę decyzyjną Prokuratorowi Generalnemu, ustawodawca nie stworzył żadnych mechanizmów kontrolnych, umożliwiających sprawdzenie, czy z tak przyznanej władzy dyskrecjonalnej Prokurator Generalny korzysta w sposób właściwy. Brak stosownych reguł kontrolnych i odwoławczych stanowi zaś istotną przeszkodę w respektowaniu przejrzystości reguł i kryteriów warunkujących przeniesienie prokuratury na niższe stanowisko służbowe. Przeniesienie to, tożsame w swojej materialnej treści z karą dyscyplinarną wymierzaną prokuratorowi – jak już wskazano – jest w sposób silny powiązane z chronionym na podstawie art. 47 Konstytucji RP dobrym imieniem

prokuratora. Dlatego sprawa dotycząca przeniesienia prokuratora na niższe stanowisko służbowe nie może być traktowana wyłącznie jako sprawa dotycząca zwykłej podległości służbowej, a powstały w tym zakresie spór pomiędzy organem podejmującym decyzję o przeniesieniu a prokuratorem, jako spór wewnątrz aparatu państwowego, a więc spór dotyczący wyłącznie podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich właśnie zarysowany powyżej kontekst konstytucyjny przesądza o tym, że prokurator przenoszony w trybie kwestionowanych przepisów powinien mieć zapewniony dostęp do sądu w celu sprawdzenia, czy decyzja o jego przeniesieniu na inne (niższe) stanowisko służbowe nie ma charakteru dyskryminującego. Urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu musi bowiem obejmować wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a równocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Tak jest w tym przypadku, decyzja o przeniesieniu na niższe (a nawet najniższe) stanowisko służbowe przekreśla dotychczasowy dorobek zawodowy prokuratora i stanowi wyraz negatywnej oceny jego dokonań na niwie zawodowej. W ten sposób dotyka ona bezpośrednio jego dobrego imienia w oczach współpracowników oraz w oczach opinii publicznej. Każdy zaś, jak wynika z art. 47 Konstytucji RP, ma prawo bronić swojego dobrego imienia, a obowiązkiem państwa jest mu to umożliwić.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny,

bezstronny i niezawisły sąd. Z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP podstawowe znaczenie ma pojęcie „sprawy”. Przedmiotowy zakres prawa do sądu musi być określany poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, zawartej w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP i polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy natomiast rozstrzygnięcie sporów prawnych. Bez wątplenia do takiej kategorii sporów prawnych należą spory, które dotyczą materii praw lub wolności bezpośrednio objętych gwarancjami konstytucyjnymi. Art. 47 Konstytucji RP nie tylko zaśstatuuje prawo jednostki do dobrego imienia, ale także nakazuje jego ochronę prawną. Wszelkie spory w tym zakresie mieszczą się więc w kategoriach sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (ostatnio wyrok z dnia 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12, OTK z 2015 r. Nr 9/A, poz. 146) prawo do sądu obejmuje: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie; prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W kwestionowanych przepisach ustawodawca wprowadzając rozwiązania ingerujące w chronione dobra jednostki, nie zapewnił równocześnie osobom uważającym, że ich prawa zostały naruszone, dostępu do sądu. Prokuratorzy, którzy zostali przeniesieni na niższe stanowiska służbowe nie mają możliwości uruchomienia postępowania sądowego w celu rozstrzygnięcia czy w wyniku tego przeniesienia nie zostały naruszone ich chronione konstytucyjnie dobra. Dlatego – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisy art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38

§ 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zapewniają prokuratorom dostępu do sądu.

Sumując przedstawione zarzuty, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 Przepisów wprowadzających są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 45 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym, wnoszę jak na wstępie.