

Status prawny urzędników prokuratury

Uchwalona¹ dnia 18 grudnia 1998 r. ustawa o pracownikach sądów i prokuratury² na nowo uregulowała status prawny urzędników zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości. Niniejszy artykuł pragniemy poświęcić osobom zatrudnionym³ na stanowiskach urzędniczych w prokuraturze⁴. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie sprecyzowanie przedmiotowo-organizacyjnego zakresu ustawy. W świetle postanowień art. 1 i 5 u.p.s.p. ma ona zastosowanie do jednostek organizacyjnych:

- 1) Naczelnej Prokuratury Wojskowej,
- 2) prokuratur apelacyjnych,
- 3) prokuratur okręgowych,
- 4) prokuratur rejonowych,
- 5) wojskowych prokuratur okręgowych i garnizonowych.

W ujęciu podmiotowym ustawa z 18 grudnia 1998 r. reguluje status normatywny urzędników i „innych” pracowników. Na tle dyrektywy sformułowanej w art. 1 nie budzi wątpliwości konstatacja, że pracownikiem prokuratury jest osoba zatrudniona wyłącznie w ramach stosunku pracy. Oznacza to, że przymiotu tego nie posiadają osoby wykonujące określone czynności i zadania na rzecz jednostek organizacyjnych prokuratury na podstawie umów cywilnoprawnych. Nie odnosi się ona również do prokuratorów, asesorów i aplikantów.

Art. 1 u.p.s.p. statuuje, iż ustawa ta określa prawa i obowiązki urzędników i innych pracowników powszechnych i wojskowych jednostek prokuratury. W świetle teorii prawa ma więc ona przymiot pragmatyki pracowniczej⁵, która w sposób odmienny od powszechnego prawa pracy reguluje treść stosunku pracy. U.p.s.p. można zaliczyć do tzw. pragmatyk „otwartych”, ze względu na generalne odesłanie sformułowane w art. 18. Jak się wydaje, ma ono charakter

1 Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125.

2 Ustawę tę w toku dalszych rozważań określamy w skrócie jako u.p.s.p.

3 Na temat rozwiązania stosunku pracy z urzędnikami prokuratury ukaże się osobne opracowanie.

4 Poniższe wywody *mutatis mutandis* odnoszą się do urzędników zatrudnionych w sądach powszechnych i wojskowych.

5 Por. T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, *passim*.

„kaskadowy”, gdyż w pierwszej kolejności odwołuje się do ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁶, w drugiej zaś do kodeksu pracy. W tym kontekście normatywnym, uprawnione – przynajmniej teoretycznie – jest twierdzenie, że zakresem omawianego odesłania objęto obie te ustawy w całości. Godzi się jednak podkreślić, iż niektóre ich przepisy mogą nie mieć w ogóle żadnego zastosowania do urzędników prokuratury, a to w sytuacji, gdy podmiot stosujący prawo uzna je za bezprzedmiotowe bądź sprzeczne z zasadami funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Nie można też wykluczyć sytuacji, w której przepisy obu ustaw zostaną zastosowane z pewnymi modyfikacjami uwzględniającymi specyfikę stosunków pracy w prokuraturze. Do przyjęcia takiej wykładni uprawnia klauzula „odpowiedniości” sformułowana w art. 18 u.p.s.p.

Subsydiarnym źródłem prawa stosunku pracy pracowników prokuratury, poprzez k.p. mogą być też wydane doń akty wykonawcze. Wyjątkowo przymiot ten może mieć nawet na mocy art. 300 k.p. kodeks cywilny⁷.

Wspomniany wyżej art. 1 u.p.s.p. wprowadza wyraźną dyferencjację wśród pracowników prokuratury na urzędników⁸ oraz innych pracowników. Przeważająca większość przepisów omawianej ustawy odnosi się wyłącznie⁹ do urzędników, mimo że są oni jak „inni pracownicy” zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W swej istocie umowa ta to dwustronne, zgodne oświadczenie woli, na mocy którego pracownik zobowiązuje się świadczyć pracę w sposób ciągły na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, zaś druga – zatrudniać pracownika za wynagrodzeniem.

Umowy o pracę z urzędnikami zawierają na mocy art. 5 u.p.s.p.: Naczelny Prokurator Wojskowy (pkt 5), prokurator apelacyjny (pkt 6), prokurator okręgowy (pkt 7) oraz wojskowy prokurator okręgowy (pkt 8). Ze względu na fakt, iż u.p.s.p. nie zawiera norm określających formę umowy o pracę, należy w tej materii odwołać się do regulacji kodeksowych. Oznacza to, że umowa powinna zostać zawarta na piśmie i precyzować rodzaj pracy¹⁰ oraz termin jej rozpoczęcia. W razie gdyby umowa tego terminu nie określała, zgodnie z dyrektywą art. 26 k.p. stosunek pracy nawiązuje się w dniu zawarcia umowy. W praktyce

6 Dz. U. z 1982 r., Nr 31, poz. 214 z późn. zm. Na temat tej ustawy zob. A. Świątkowski, *Komentarz do pragmatyki urzędniczej*, Warszawa 1988.

7 Por. zwłaszcza A. Kijowski, (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000, s. 1205 i n.

8 Na gruncie postanowień art. 4 ust. 1 ustawy odrębny status w sferze normatywnej ma stażysta.

9 Por. art. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 i 14 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o p.s.p.

10 Por. B. Wagner, *W sprawie elementów treści umowy o pracę*, PIP 1978, nr 8–9, s. 87.

wydaje się mało prawdopodobne, żeby w przypadku urzędników i „innych” pracowników prokuratury należało w kwestii trybu nawiązania stosunku pracy stosować przepisy kodeksu cywilnego. Niemniej jednak w sferze normatywnej tego rodzaju możliwość pozostaje otwarta w ramach zakreślonych przez art. 300 k.p.

Po przedstawieniu zagadnień o charakterze ogólnym, pragniemy swą uwagę skoncentrować na problemach nawiązania stosunku pracy z urzędnikami prokuratury. Centralne znaczenie w tej materii zdaje się mieć art. 4 u.p.s.p. W ust. 1 ów przepis statuuje zasadę¹¹, iż stosunek pracy z osobą ubiegającą się o przyjęcie na staż urzędniczy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas określony. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 2 u.p.s.p. staż ten trwa 12 miesięcy. Oznacza to w praktyce, iż umowa powinna zostać zawarta na taki właśnie okres. W wyjątkowych przypadkach może ona jednak zostać przedłużona. Mamy tu na myśli na przykład okoliczności przewidziane w art. 177 § 3 k.p. Wówczas to umowa ze stażystką, która uległaby rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży, z mocy prawa zostaje przedłużona do dnia porodu.

Literalna wykładnia art. 4 ust. 1 u.p.s.p. jednoznacznie wskazuje, iż staż urzędniczy ma charakter obligatoryjny. Z jego odbycia mogą być zwolnione jedynie osoby, które ukończyły aplikację sądową, prokuratorską lub referendar-ską (art. 3 ust. 3 u.p.s.p.) lub wykazują się wymaganą programem stażu wiedzą teoretyczną, popartą umiejętnościami stosowania jej w praktyce oraz znajomością organizacji i funkcjonowania sądu lub prokuratury, a także znajomością technik biurowych (art. 14 ust. 1 pkt 6 u.p.s.p. w związku z § 23 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 marca 1999 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz szczegółowych zasad odbywania stażu urzędniczego¹²). Ów staż ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie urzędnika podejmującego pracę w prokuraturze do należytego wykonywania obowiązków pracowniczych. Stąd też stażysta powinien poznać strukturę prokuratury oraz tryb załatwiania spraw, które w przyszłości będą należeć do jego obowiązków. Szkolenie w ramach stażu powinno obejmować zajęcia praktyczne umożliwiające nabycie umiejętności zastosowania wiedzy teoretycznej w praktycznym działaniu. W tym miejscu godzi się zaakcentować, że przed przystąpieniem do odbycia

11 W świetle postanowień art. 25 § 2 k.p. nie ma przeszkód normatywnych, żeby umowę „stażową” poprzedzić zawarciem umowy na okres próbny. W tej materii zob. też W. Muszański, (w:) Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszański, Warszawa 2001, s. 86.

12 Dz. U. z 1999 r., Nr 26, poz. 237, rozporządzenie to będzie przez nas dalej określane w skrócie jako rozporządzenie MS z 17 marca 1999 r.

stażu stażysta jest zobligowany do złożenia oświadczenia, że zapoznał się z obowiązującymi przepisami o ochronie informacji niejawnych (§ 17 ust. 3 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.).

Podmiotem zobligowanym do organizacji stażu jest pracodawca, konkretnie prokurator danej prokuratury, w której odbywa się staż¹³. Może on też zostać zorganizowany dla pracowników dwóch lub więcej prokuratur na podstawie stosownego porozumienia zawartego pomiędzy zainteresowanymi jednostkami. W takiej sytuacji przełożonym „służbowym” stażystów jest prokurator prokuratury, w której odbywają oni staż. W świetle § 19 ust. 2 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r. posiada więc on wszelkie uprawnienia kierownicze wobec stażystów. Nie jest natomiast uprawniony do podejmowania czynności dotyczących rozwiązania z nimi stosunku pracy.

Zgodnie z § 21 rozporządzenia MS z 17 marca 21999 r. staż kończy się oceną kwalifikacyjną, w której uwzględnia się wyniki egzaminu sprawdzającego umiejętności stosowania w praktyce wiedzy zdobytej przez stażystę i opinię kierownika lub opiekuna stażu. Egzamin¹⁴ przeprowadza specjalna komisja powołana przez właściwego prokuratora¹⁵. Jego przedmiotem jest całość zagadnień wchodzących w zakres praktyki urzędnika prokuratorskiego, z uwzględnieniem znajomości przepisów o wewnętrznej organizacji i zakresie działania sekretariatów i innych działów administracji oraz wybranych zagadnień funkcjonowania jednostek prokuratury.

Stażysta, który pozytywnie zdał egzamin „urzędniczy” może ubiegać się o zatrudnienie jako urzędnik. Nie oznacza to obowiązku zatrudnienia po stronie pracodawcy. Obowiązuje w tej materii zasada wolności nawiązania¹⁶ stosunku pracy wyrażona w art. 11 k.p. W efekcie stażysta nie ma materialnoprawnych podstaw dla roszczenia o nawiązanie stosunku pracy. W sytuacji natomiast, gdyby stażysta po zdaniu egzaminu i zakończeniu stażu został dopuszczony do pracy na stanowisku urzędniczym, należy przyjąć, że w sposób konkludentny została z nim zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony (art. 4 ust. 2 u.p.s.p.). To właśnie na tej podstawie powinni być zatrudniani wszyscy pracow-

13 Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r. stażem kieruje pracownik powołany przez właściwego prokuratora. Powołanie to następuje w każdej jednostce organizacyjnej, w której równocześnie odbywa staż co najmniej 6 stażystów. W pozostałych przypadkach powołuje się opiekunów stażystów wykonujących obowiązki kierownika stażu. Na mocy ust. 2 § 20 omawianego rozporządzenia osoby te sporządzają opinię o przebiegu stażu.

14 Zasady prowadzenia egzaminu precyzuje § 22 ust. 2–4 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

15 Skład komisji szczegółowo precyzuje § 21 ust. 3 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

16 Por. bliżej B. Wa g n e r, Zakres swobody umów w prawie stosunku pracy, PiP 1987, nr 6.

nicy prokuratury o statusie urzędnika w rozumieniu omawianej ustawy. Art. 2 u.p.s.p. szczegółowo określa, jakim wymogom powinien odpowiadać urzędnik prokuratury. Konkretnie rzecz ujmując, osoba ta powinna:

- 1) korzystać z pełni praw cywilnych¹⁷ i publicznych¹⁸,
- 2) być niekarana za przestępstwo umyślne,
- 3) mieć co najmniej średnie wykształcenie i znać dobrze język polski,
- 4) odbyć staż urzędniczy w prokuraturze,
- 5) mieć stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku,
- 6) cieszyć się nieposzlakowaną opinią.

Wymagania wyliczone w pkt 1–5 mają charakter kryteriów obiektywnych. W efekcie podmiot zatrudniający w przypadku niespełnienia ich przez kandydata na urzędnika ma znikome pole manewru. W praktyce najszerze możliwości subiektywnej jego oceny daje kryterium selekcyjne przewidziane w pkt 6 art. 2 u.p.s.p.

Analizując postanowienia art. 2 u.p.s.p. warto zaakcentować, iż podjęcie decyzji o zatrudnieniu w charakterze urzędnika prokuratury osoby nie spełniającej wspomnianych wymagań nie powoduje *ex lege* nieważności umowy o pracę. Stosunek pracy jest ważny i trwa do czasu jego skutecznego rozwiązania. Jako podstawa prawna w rachubę wchodzi tu przede wszystkim art. 14 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przewidziane tam okoliczności wyraźnie korelują z kryteriami sformułowanymi w art. 2 u.p.s.p.

Kontynuując wywody na temat statusu urzędników prokuratury zgodnie z sekwencją ustawową, w pierwszej kolejności pragniemy przedstawić problematykę ich obowiązków. Centralne znaczenie daje się mieć w tej materii art. 6 u.p.s.p., który stanowi, że urzędnik jest zobowiązany:

- przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa,
- rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania,
- dochowywać tajemnicy państwowej i służbowej,
- zachowywać się godnie,
- poszerzać wiedzę zawodową.

Punktem wyjścia do rozważań na temat obowiązków „urzędniczych” będzie konstatacja, iż te wyliczone powyżej nie stanowią pełnego katalogu. Stąd też

17 Urzędnikiem prokuratury może być wyłącznie osoba pełnoletnia posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że w żadnym wypadku na stanowisku urzędniczym nie może zostać zatrudniona osoba całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolniona.

18 Pozbawienie praw publicznych stanowi (por. A. Świątkowski, Komentarz..., *op. cit.*, s. 21) w sferze normatywnej wyraz braku zaufania do jednostki i w swej istocie sprowadza się do urzędowego stwierdzenia braku godności do korzystania z praw obywatelskich.

zachodzi konieczność ich uzupełnienia w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych i normy kodeksu pracy. Należy też mieć na uwadze fakt, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez urzędnika wobec innych niż pracodawca podmiotów może wywołać także poważne skutki w ramach stosunku pracy, do rozwiązania umowy o pracę włącznie. Część obowiązków urzędnika nie stanowi przecież powinności względem pracodawcy, lecz innych podmiotów. Jako przykład można tu wskazać przewidziany w pkt 1 art. 6 u.p.s.p. obowiązek przestrzegania prawa. W państwie prawa ma on charakter powszechny¹⁹ i odnosi się do wszystkich obywateli.

W świetle postanowień pkt 2 art. 6 u.p.s.p., urzędnik powinien rzetelnie i bezstronnie oraz sprawnie i terminowo wykonywać swoje zadania. Nie może przy tym kierować się swoimi poglądami politycznymi, religijnymi ani interesem jednostkowym lub grupowym²⁰. W szczególności jest on zobowiązany do wykonywania poleceń przełożonych²¹.

W praktyce nader istotnym zagadnieniem jest kwestia odmowy wykonania takiego polecenia. Na gruncie postanowień art. 7 ust. 2 i 3 u.p.s.p. można wyróżnić trzy stany faktyczne:

- 1) w przekonaniu urzędnika polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, ale jego wykonanie nie stanowi przestępstwa ani nie grozi niepowetowanymi stratami,
- 2) w przekonaniu urzędnika wykonanie polecenia byłoby przestępstwem,
- 3) w przekonaniu urzędnika wykonanie polecenia groziłoby niepowetowanymi stratami, niezależnie od zgodności bądź niezgodności z prawem.

W pierwszej z wyróżnionych sytuacji urzędnik prokuratury o swych wątpliwościach pisemnie informuje przełożonego. W razie potwierdzenia polecenia w formie pisemnej, pracownik jest zobowiązany je wykonać. Z jakościowo odmienną sytuacją mamy do czynienia w dwóch pozostałych wyliczonych wyżej przypadkach. Urzędnikowi w żadnym z nich nie wolno wykonywać poleceń, których realizacja groziłaby niepowetowanymi stratami lub stanowiłaby przestępstwo. Pracownik ma więc tutaj nie tylko prawo²², ale i obowiązek odmowy wykonania polecenia. Podstawą tej decyzji jest subiektywne przekonanie o sprzeczności polecenia z prawem albo o istnieniu realnego niebezpieczeń-

19 Por. zwłaszcza Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 412–414.

20 Art. 9 u.p.s.p.

21 Art. 7 u.p.s.p.

22 Pracownik ma też prawo odmowy wykonania polecenia w ogóle nie dotyczącego pracy. Por. w tej kwestii bliżej A. Kijowski, (w:) *Kodeks pracy...*, *op. cit.*, s. 528.

stwa skutkującego niepowetowanymi stratami. Komentując regulację przyjętą w art. 7 ust. 2 i 3 u.p.s.p. konstatujemy, iż budzi ona wątpliwości co do *strictie* subiektywnego ujęcia mechanizmu decyzyjnego w sferze motywacyjnej. W odniesieniu bowiem do tej grupy zawodowej – w przeciwieństwie do szerokich rzesz pracowników kontraktowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – należy stosować w pełnym zakresie zasadę *ignorantia iuris nocet*²³.

Wracając do katalogu obowiązków wyliczonych tym przepisem, pragniemy nieco uwagi poświęcić problematyce zachowania tajemnicy państwowej i służbowej²⁴ przez urzędników prokuratury. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie stwierdzenie, iż obowiązek ten ma charakter powszechny. W swej istocie różnicowany jest natomiast zakres tego obowiązku z uwagi na dostęp do informacji. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych²⁵ tajemnicą państwową jest informacja niejawna określona w stosownym wykazie²⁶, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów RP, a w szczególności²⁷ dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę. W tym miejscu godzi się zaakcentować, że obowiązek zastosowania tajemnicy państwowej ciąży także na tych pracownikach, którzy z tajną informacją zetknęli się przypadkowo. Trwa on również po zakończeniu stosunku pracy, w swej istocie ma więc charakter bezterminowy. Ujawnienie²⁸ lub sprze-

23 Por. E. Tamańczyk, *Zasada ignorantia iuris nocet w prawie pracy*, (w:) *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, red. T. Zieliński, t. 4, s. 31 i n. Tego rodzaju pogląd *implicite* swe uzasadnienie znajduje także w dyrektywie sformułowanej w pkt 1 art. 6 u.p.s.p.

24 W tej materii zob. J. Borowicz, *Przestrzeganie tajemnicy pracodawcy a inne pracownicze obowiązki przestrzegania tajemnicy – zagadnienia pojęciowe*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1998, nr 10, s. 2 i n.

25 Dz. U. z 1999 r., Nr 11, poz. 381.

26 W tej materii zob. też trafne uwagi sformułowane w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 1994 r., W 3/94, OTK 1994, nr 1, poz. 26.

27 Por. załącznik nr 1 „Wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową” – Dz. U. z 1999 r., Nr 11, poz. 381, s. 398 i n., oraz zarządzenie Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z 23 października 1998 r. w sprawie sposobu realizacji kompetencji Prokuratora Generalnego wynikających z ustaw o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej, o Inspekcji Celnej i ustawy o kontroli skarbowej oraz trybu postępowania z wiadomościami stanowiącymi w tym zakresie tajemnicę państwową i służbową (Dz. Urz. MS z 1998 r., nr 4, poz. 19).

28 Zgodnie z judykaturą SN cofnięcie upoważnienia dostępu do tajemnicy państwowej podlega kontroli sądu pracy. Bliżej na ten temat zob. U. Jackowiak, *Cofnięcie upoważnienia do dostępu do tajemnicy państwowej jako przesłanka wypowiedzenia umowy o pracę*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1995, nr 2, powołane tam orzecznictwo.

czne z prawem wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę państwową jest przestępstwem stypizowanym w art. 265 k.k.

Analogiczne mechanizmy funkcjonują również w przypadku tajemnicy służbowej. Zasadniczą cechą różniącą obie te tajemnice jest rodzaj chronionego dobra²⁹. W przypadku tajemnicy służbowej, zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r., jest to informacja niejawną nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej. Podobnie jak w przypadku tajemnicy państwowej, również ujawnienie bądź sprzeczne z prawem wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę służbową jest sankcjonowane przepisami k.k. (art. 266).

Art. 6 pkt 4 u.p.s.p. nakłada na urzędnika prokuratury obowiązek godnego zachowania się. Z argumentu *lege non distinguente* wnioskujemy, że odnosi się on zarówno do sfery zawodowej, jak i prywatnej. W praktyce oznacza konieczność powstrzymania się przez urzędnika od wszelkich działań, które w oczach opinii publicznej mogłyby narazić na szwank autorytet urzędu.

Ustanowiony w pkt 5 art. 6 u.p.s.p. obowiązek poszerzania wiedzy zawodowej został przez pracodawcę ukształtowany odmiennie niż w przepisach kodeksu pracy. Spoczywa on bowiem na wszystkich urzędnikach, a nie tylko tych, którzy nie mają dostatecznego wykształcenia zawodowego. Jest to zrozumiałe ze względu na fakt, iż brak w u.p.s.p. ścisłych kryteriów dotyczących rodzaju wykształcenia koniecznego do zajmowania określonego stanowiska służbowego.

Kolejnym obowiązkiem urzędnika jest w świetle art. 11 u.p.s.p. zakaz podejmowania zajęć sprzecznych z urzędniczymi obowiązkami bądź podważającymi zaufanie do organów prokuratury. Przepis ten obejmuje swym zakresem zarówno zajęcia uboczne wykonywane w ramach dodatkowego stosunku pracy, jak i pozostające poza jakimkolwiek stosunkiem zatrudnienia. Dyrektywa ta dotyczy zarówno zajęć odpłatnych, jak i nieodpłatnych. W przypadku podjęcia przez urzędnika prokuratury dodatkowego zatrudnienia, wymagana jest zgoda przełożonego. Literalna wykładnia ust. 1 art. 11 u.p.s.p. przemawia za poglądem, że owa zgoda musi mieć charakter uprzedni.

²⁹ Por. uwagi M. Lewandowicz-Machnikowskiej, Obowiązek zachowania tajemnicy w prawie pracy, (w:) Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia, red. B. M. Ćwiertniak, Opole 1998, s. 123–124.

Zadekretowana w u.p.s.p. lista obowiązków urzędników nie ma charakteru wyczerpującego i zawiera jedynie powinności odzwierciedlające charakterystyczne cechy pracy w jednostkach organizacyjnych prokuratury. Na tym tle w pełni uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że uregulowanie kwestii obowiązków pracowniczych nastąpiło w niej jedynie częściowo. Stąd też w tej materii konieczne jest posiłkowanie się przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz kodeksu pracy³⁰. W efekcie na urzędnikach prokuratury ciążyą również inne obowiązki, a to:

- ochrona interesów państwa i słuszych interesów obywateli³¹ (art. 17 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- składania oświadczeń o stanie majątkowym (art. 17 ust. 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- nieuczestnictwa w strajkach i akcjach protestacyjnych zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu³² (art. 19 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- przestrzegania ustalonego czasu pracy (art. 100 § 2 pkt 1 k.p.),
- przestrzegania regulaminu pracy i ustalonego porządku pracy (art. 100 § 2 pkt 2 k.p.),
- przestrzegania przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych (art. 100 § 2 pkt 3 k.p.),
- dbałości o dobro urzędu, zwłaszcza w zakresie ochrony jego mienia (art. 100 § 2 pkt 4 k.p.),
- przestrzegania zasad współżycia społecznego (art. 100 § 2 pkt 5 k.p.).

Kontynuując rozważania na temat statusu urzędników prokuratury, warto nieco uwagi poświęcić przysługującym im w ramach stosunku pracy uprawnieniom. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż przepisy u.p.s.p. ograniczają się niemal wyłącznie do regulacji kwestii majątkowych. Zgodnie z postanowieniami art. 13 pkt 3 u.p.s.p. środki na wynagrodzenia zasadnicze urzędników ustala

³⁰ Por. B. Cudowski, *Obowiązki pracownicze po nowelizacji kodeksu pracy*, (w:) *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, red. S. L. Stądniczeńko, Opole 1997, s. 80 i n.

³¹ Por. A. Świątkowski, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 68–70.

³² W świetle tej normy jako nielegalne jawi się prowadzenie w jednostkach prokuratury akcji protestacyjnych w postaci strajku „włoskiego” czy też obstrukcjonizmu. Bliżej na temat rodzajów akcji protestacyjnych zob. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys wykładu z kazusami*, Kraków–Gdańsk 1998, s. 165.

się w trzecim roku obowiązywania ustawy³³ – przeciętnie w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego. Norma ta ma stanowić jedynie dyrektywę kierunkową i jest adresowana do podmiotów określających budżet prokuratury. Oznacza to w praktyce, że urzędnik nie ma na jej podstawie materialnoprawnego roszczenia o wypłatę wynagrodzenia w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego. W tym miejscu godzi się zaakcentować, że zgodnie z art. 13 ust. 2 podwyższenie indywidualnych wynagrodzeń urzędników nalicza się od 1 stycznia każdego roku. Art. 14 ust. 2 u.p.s.p. wymaga, żeby wynagrodzenia urzędników były zróżnicowane w zależności od stażu pracy, pełnionej funkcji oraz zajmowanego stanowiska i jego znaczenia dla prokuratury.

Oprócz wynagrodzenia wypłacanego w wysokości kategorii osobistego zaszerogowania, urzędnikowi prokuratury na mocy norm u.p.s.p. i przepisów wykonawczych przysługują następujące świadczenia pieniężne:

- 1) dodatek funkcyjny³⁴,
- 2) dodatek za wieloletnią pracę (za „wystługę lat”)³⁵,
- 3) nagroda jubileuszowa³⁶,
- 4) jednorazowa odprawa emerytalno-rentowa³⁷,
- 5) dodatek specjalny³⁸,
- 6) dodatek za prace wykonywane w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia³⁹.

Po przedstawieniu świadczeń majątkowych przysługujących urzędnikom prokuratury warto nieco uwagi poświęcić obowiązkowi pracodawcy. U.p.s.p. nie zawiera w tej materii żadnych przepisów poza wyliczonymi wyżej normami regulującymi prawo do wynagrodzenia. Krytycznie oceniamy fakt, iż w u.p.s.p.

33 Nie jest przy tym jasne, jak będą się kształtować środki na wynagrodzenia urzędników prokuratury w latach następnym po wejściu w życie u.p.s.p. Art. 13 ust. 1 tej ustawy nie statuuje żadnych konkretnych dyrektyw w tym zakresie.

34 Dodatek funkcyjny przysługuje na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem oraz radcy prawnemu (§ 5 ust. 1 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.), a także pracownikom zatrudnionym na stanowiskach nie związanych z kierowaniem zespołem, dla których specjalny załącznik przewiduje takie świadczenie (§ 5 ust. 2 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.).

35 Zasady wypłaty tego dodatku określa art. 15 u.p.s.p. oraz § 8 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

36 Zasady wypłaty nagrody jubileuszowej określa art. 16 u.p.s.p. oraz § 9 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

37 Zasady wypłaty odprawy emerytalno-rentowej określa art. 17 u.p.s.p.

38 Dodatek ten ma typowo uznaniowy charakter. Zasady jego wypłaty określa § 6 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

39 Zasady wypłaty tego dodatku określa § 7 rozporządzenia MS z 17 marca 1999 r.

zabrakło choćby przypomnienia, że podmiot zatrudniający ma też szereg powinności, a nie tylko podległy mu pracownik. Godzi się jednak przy tym zaakcentować, że w praktyce nie rzutuje to negatywnie na status pracowniczy urzędnika. Oto zestawienie podstawowych obowiązków pracodawcy wobec urzędnika prokuratury:

- dopuszczenia do pracy (art. 22 k.p.),
- zapewnienia właściwych warunków do wykonywania obowiązków (art. 17 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 94 pkt 2 k.p.),
- respektowania norm czasu pracy (art. 29 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- zaznajomienia z zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy oraz podstawowymi uprawnieniami (art. 94 pkt 1 k.p.),
- zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 94 pkt 4 k.p.),
- terminowej i prawidłowej wypłaty wynagrodzenia (art. 22 k.p. w związku z art. 94 pkt 5 k.p.),
- dbałości o podnoszenie kwalifikacji (art. 94 pkt 6 k.p.),
- dbałości o socjalne potrzeby pracowników (art. 94 pkt 8 k.p.),
- stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników (art. 94 pkt 9 k.p.),
- prowadzenia dokumentacji i akt osobowych⁴⁰ (art. 94 pkt 10 k.p.),
- zwrotu kosztów podróży, zakwaterowania oraz diety (art. 26 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- zwrotu kosztów przeniesienia, diet i kosztów podróży w razie przeniesienia do innej miejscowości (art. 26 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych),
- udostępnienia dokumentów, na podstawie których oblicza się wynagrodzenie (art. 85 § 5 k.p.),
- udzielenia urlopów (wypoczynkowego, macierzyńskiego, wychowawczego) oraz innych zwolnień od pracy,
- stworzenia warunków dla zabezpieczenia mienia (art. 124 k.p.),
- wydania świadectwa pracy (art. 97 k.p.),
- ponownego zatrudnienia (art. 53 § 5 k.p.).

Analizując zagadnienia związane z treścią stosunku pracy urzędników prokuratury warto rozważyć kwestię dopuszczalności stosowania wobec nich

⁴⁰ Por. zwłaszcza R. S e m e r a k - N e b e ś, Kilka uwag w sprawie dokumentacji związanej z zatrudnieniem pracowników, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1998, nr 1, s. 31–33.

przepisów o odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej⁴¹. Istota problemu polega na tym, że u.p.s.p. pomija to zagadnienie milczeniem. W tej sytuacji należy przyjąć, iż w tej materii ma zastosowanie art. 18 tej ustawy, odsyłający do regulacji przyjętych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych⁴² oraz kodeksie pracy. Na tym właśnie tle normatywnym rodzi się dylemat, czy urzędnicy prokuratury ponoszą odpowiedzialność w ramach określonych rozdziałem V pragmatyki urzędniczej, czy też w rozdziale VI działu IV kodeksu pracy. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie konstatacja, że na tak postawione pytanie nie ma jednoznacznej i – co się z tym wiąże – jasnej, a zarazem w pełni zadowalającej odpowiedzi. Wynika to z faktu, iż art. 34 ustawy o pracownikach urzędów państwowych odnosi się wyłącznie do urzędników mianowanych. Tymczasem, jak to już wcześniej wspominaliśmy, urzędnicy prokuratury są zatrudniani tylko na podstawie umowy o pracę (art. 4 ust. 2 u.p.s.p.)⁴³. W efekcie ów „kontraktowy” charakter podstawy zatrudnienia przemawiałby przeciwko stosowaniu wobec tej grupy przepisów odnoszących się do urzędników mianowanych. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze fakt, że mimo zasadniczej różnicy istniejącej w akcie kreującym stosunek pracy między urzędnikami państwowymi a urzędnikami prokuratury ich status prawny jest w wysokim stopniu zuniformizowany, zwłaszcza w zakresie wymagań personalnych, obowiązków służbowych i uprawnień pracowniczych. Stąd też zgodnie z dyrektywą nieróżnicowania pracowników zatrudnionych w szeroko pojmowanej administracji publicznej opowiadamy się za dopuszczalnością stosowania wobec urzędników prokuratury zasad odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej według zasad określonych w rozdziale 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Za tego rodzaju interpretacją przemawiają też argumenty funkcjonalne, zwłaszcza zaś dyrektywa kompatybilności instytucji normatywnych w ramach szeroko pojmowanej administracji państwowej.

W odniesieniu do urzędników prokuratury obowiązuje *de lege lata* model dualny władzy dyscyplinarnej, podzielonej pomiędzy zwierzchników służbowych oraz komisje dyscyplinarne. W świetle postanowień art. 34 ustawy o pra-

41 Bliżej na ten temat zob. zwłaszcza M. Sadowski, Wybrane zagadnienia pracowniczej odpowiedzialności materialnej i osobistej. Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej, Kraków 1994, t. 1, s. 89 i n.

42 Zagadnienie bliżej omawia A. Świątkowski, Komentarz..., *op. cit.*, s. 104 i n.

43 Jak się wydaje, z mocy art. 21 u.p.s.p. ów „kontraktowy” status nabywają także pracownicy administracyjni zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych prokuratury co najmniej przez rok przed wejściem w życie ustawy. Przeciwna interpretacja wprowadziłaby dysfunkcyjny dualizm w ramach statusu prawnego w – w swej istocie – jednolitym korpusie pracowników administracji prokuratury.

cownikach urzędów państwowych o rodzaju odpowiedzialności decyduje ocena wagi naruszenia, zwanego w innych przepisach niekonsekwentnie „przewinieniem”. Konkretnie rzecz ujmując, przewinienia „mniejszej wagi” stanowią przedmiot odpowiedzialności porządkowej (art. 34 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych), zaś inne („ciężkie”) przewinienia – przedmiot odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Zgodnie z postanowieniami art. 35 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, karę porządkową upomnienia wymierza kierownik urzędu, co w przypadku urzędników prokuratury oznacza prokuratora kierującego konkretną jednostką organizacyjną. Mimo że nie wynika to bezpośrednio z przepisów, to ze względu na dopuszczalność jej zaskarżenia można domniemywać, że decyzja o ukaraniu powinna zawierać uzasadnienie i pouczenie o możliwości złożenia w ciągu 3 dni od zawiadomienia o ukaraniu przez urzędnika odwołania⁴⁴ do prokuratora kierującego jednostką nadrzędną. Odwołanie to nie przysługuje, jeżeli upomnienie wymierzył Minister Sprawiedliwości.

Obowiązujące przepisy – w przeciwieństwie do norm k.p. – nie precyzują trybu postępowania porządkowego. W praktyce nie oznacza to pełnej jego dowolności. Ze swej strony uważamy, że względy lojalności wobec urzędnika przemawiają za tym, żeby przed decyzją o jego ukaraniu został on przynajmniej wysłuchany. Nie ma też przeszkód, aby podjąć uzasadnione okolicznościami czynności wyjaśniające.

Innym zagadnieniem, które ujawnia się na tle art. 35 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (w związku z art. 18 u.p.s.p.), jest kwestia zatarcia kary porządkowej upomnienia. Problem polega na tym, iż wspomniany przepis milczy w tej materii. Ze swej strony reprezentujemy pogląd, iż w kwestii zatarcia kary porządkowej należy subsydiarnie stosować przepisy k.p., konkretnie art. 113 tegoż kodeksu.

Na gruncie art. 35 ustawy o pracownikach urzędów państwowych „cięższe przewinienia” stanowią przedmiot odpowiedzialności dyscyplinarnej i sankcjonowane są następującymi karami:

- 1) naganą,
- 2) naganą z ostrzeżeniem,
- 3) naganą z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko,
- 4) przeniesieniem na niższe stanowisko,

⁴⁴ Ustawa nie precyzuje, w jakim terminie odwołanie to powinno zostać rozpatrzone. W tej sytuacji należy stosować termin przewidziany w art. 112 § 1 k.p.

5) wydaleniem z pracy w urzędzie.

Wyliczone powyżej kary orzekają komisje dyscyplinarne powoływane przez prokuratorów kierujących jednostkami, przy których działają. Zasady ich funkcjonowania określa art. 36 ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie.

Jeśli chodzi o przebieg postępowania dyscyplinarnego, to na mocy art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie może być ono wszczęte po upływie miesiąca od dnia uzyskania wiadomości (*a tempore scientiae*) o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną, ani po upływie roku od dnia popełnienia takiego czynu (*a tempore facti*). Jeżeli z powodu nieobecności w pracy urzędnik nie ma możliwości złożenia wyjaśnień, bieg miesięcznego terminu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty – ulega zawieszeniu do dnia stawienia się urzędnika do pracy. Jeżeli jednak czyn zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie następuje wcześniej niż przedawnienie karne⁴⁵.

Przedstawiając problematykę statusu urzędników prokuratury warto zwrócić uwagę, iż ponoszą oni również odpowiedzialność materialną za szkody wyrządzone wskutek zawinionego bądź niezawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych. Obowiązują⁴⁶ w tej materii przepisy k.p., i to zarówno te dotyczące szkody w mieniu niepowierzonym (art. 114 k.p. i n.), jak i w mieniu powierzonym (art. 124 k.p. i n.). W tym miejscu godzi się zaakcentować, że o ile odpowiedzialność za mienie niepowierzone jest w k.p. uregulowana w sposób wyczerpujący, to odpowiedzialność za szkody w mieniu powierzonym – jedynie ramowo. W wyjątkowych wypadkach, w sytuacji, kiedy urzędnik prokuratury popełnił delikt cywilny, jego odpowiedzialność majątkowa opiera się na przepisach k.c. (art. 415 i n.). Z kolei za czyny noszące znamiona przestępstwa ponosi on odpowiedzialność karną. W praktyce w rachubę wchodzi przede wszystkim tzw. „przestępstwa służbowe” (np. 228–231 k.k.). Godzi się przy tym zauważyć za B. Wagner⁴⁷, że w sferze normatywnej nie ma znaku równości między umyślnym przestępstwem a umyślnym wyrządzeniem szkody pracodawcy.

Na koniec rozważań na temat statusu prawnego urzędników prokuratury warto przeanalizować tryb dochodzenia przez nich roszczeń w sprawach z za-

45 Zasady zatarcia kary dyscyplinarnej *expressis verbis* reguluje art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

46 Art. 18 u.p.s.p.

47 B. Wagner, (w:) Kodeks pracy. Komentarz, red. T. Zieliński, s. 608.

kresu prawa pracy⁴⁸. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż u.p.s.p. milczy w tej materii. Oznacza to, że ma tutaj zastosowanie odesłanie przewidziane w art. 18 tej ustawy. Na tym tle rodzi się pytanie, czy do tej grupy zawodowej ma zastosowanie dualizm⁴⁹ dróg sądowych przewidziany w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, czy też obowiązuje wyłączna kognicja sądów pracy. Ze swej strony reprezentujemy pogląd, że właściwa jest druga z przedstawionych opcji interpretacyjnych. Wynika to z faktu, iż art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych ma charakter szczególny, w tym sensie, że stanowi wyjątek od zasady przewidzianej w art. 2 § 1 k.p.c. Ów przepis *expressis verbis* formułuje w systemie ustawodawstwa polskiego domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawach cywilnych⁵⁰. Na gruncie norm prawa pracy jest ono ugruntowane w art. 242 § 1 i art. 262 k.p. W tym kontekście normatywnym wydaje się poza dyskusją, iż w sprawach z zakresu prawa pracy urzędników prokuratury właściwe są sądy pracy. Tego rodzaju wykładnia koreluje też z mechanizmami rozstrzygnięcia sporów pracowniczych przez prokuratorów⁵¹. W ten sposób zrealizowana została idea jednolitego sądu w szeroko pojmowanych sprawach z zakresu prawa pracy w odniesieniu do pracowników prokuratury.

48 Por. zwłaszcza K. W. Baran, *Sądowy wymiar sprawiedliwości w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 1996, s. 171 i n.

49 Por. zwłaszcza K. W. Baran, *Postępowanie w sprawach...*, *op. cit.*, s. 100–102.

50 J. Iwulski, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1992, s. 12.

51 Por. E. Baran, K.W. Baran, *Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy osób zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury*, *Prokuratura i Prawo* 1995, nr 6, s. 65–66.