



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-01-2021 r.

Adam Bodnar

III.7044.12.2021.LN

**Pan
Jarosław Leśniewski
Zastępca
Głównego Inspektora Pracy
ePUAP**

Szanowny Panie Inspektorze,

Wśród spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich coraz częściej pojawiają się sprawy dotyczące delegowania prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury bez ich zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Osoby delegowane dowiadują się o swojej delegacji, często do miejscowości odległej od miejsca stałego zamieszkania, w momencie doręczenia im aktu delegacji, zaś decyzje dotyczące delegacji nie zawierają jakiegokolwiek uzasadnienia. Przed podjęciem decyzji o delegacji nie jest też analizowana sytuacja osobista i rodzinna prokuratora pod kątem tego, czy nie uzasadnia ona odstąpienia od jego delegowania. Uprawnienie przysługujące kierownictwu prokuratury do skorzystania z możliwości delegacji uznawane jest natomiast za mające charakter całkowicie dyskrecyjny.

Ten stan rzeczy potwierdza dotychczasowa korespondencja prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Prokuratorem Krajowym w sprawach delegowania prokuratorów. Przykładowo w piśmie z dnia 7 sierpnia 2019 r. (sygn. PK IX 071.86.2019)

stanowiącym odpowiedź w sprawie prowadzonej przez Rzecznika (sprawa o sygn. VII.510.120.2019) Prokurator Krajowy stwierdził, że „decyzje o delegowaniu podejmowane przez uprawnione podmioty w ramach ustawowych kompetencji i uprawnień wynikają z przyjętej przez ustawodawcę organizacji prokuratury. Jednym z jej istotnych punktów jest elastyczność w zarządzaniu kadrą prokuratorską mająca na celu zapewnienie sprawności i skuteczności działania”, zaś „reguły stosowania instytucji delegowania odpowiadają naturze publicznoprawnych stosunków służbowych oraz obowiązywaniem zasady dyspozycyjności.” Z kolei w odpowiedzi z dnia 12 stycznia 2021 r. (sygn. PK I BP 071.96.2020) udzielonej w prowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich kolejnej sprawie (sygn. VII.519.9.2020) Prokurator Krajowy wskazał, że „przyznane przez ustawodawcę uprawnienie do delegowania prokuratorów ma charakter dyskrecjonalny, a decyzje o delegowaniu nie wymagają uzasadnienia.”

Kolejne głośne delegowania prokuratorów bez ich zgody do odległych od stałego miejsca zamieszkania miejscowości tylko potwierdzają tę utrwaloną już praktykę. Wskazują one także, że w polu widzenia podmiotu podejmującego decyzję o delegowaniu prokuratora w ogóle nie pojawia się kwestia, że każda taka delegacja stanowi daleko idącą ingerencję w sferę prawnie chronionych praw pracowniczych. Prokurator-pracownik postrzegany jest wyłącznie jako przedmiot podejmowanych wobec niego działań, a nie jako jednostka korzystająca z autonomii, której przysługuje cała wiązka chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. W istocie udzielane Rzecznikowi w tym zakresie odpowiedzi wyrażają swoistą wizję kolektywistycznego stosowania prawa, w której głośłownie powoływany i bliżej nieidentyfikowany na potrzeby konkretnej sprawy interes prokuratury ma zawsze przewagę nad dobrem jednostki. Odkodowane z tekstu Konstytucji ustrojowe założenia

systemu Rzeczypospolitej Polskiej przeczą jednak owej prezentowanej przez kierownictwo prokuratury, kolektywistycznej wizji pojmowania prawa i relacji prawnych zachodzących pomiędzy publicznym pracodawcą, a pracownikiem, którym przecież jest też prokurator. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98) Konstytucja w całości swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu powinien służyć proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki. Stąd też nie można przyjmować, że dobro zbiorowe i dobro instytucji, w tym przypadku dobro prokuratury, które nie jest nawet w żaden sposób konkretyzowane w podejmowanych aktach dotyczących delegacji prokuratorskich, ma zawsze pierwszeństwo przed dobrem poszczególnych prokuratorów-pracowników.

Opisany powyżej sposób korzystania przez pracodawcę z przysługującego mu uprawnienia do delegowania pracowników do wykonywania pracy w innym miejscu, często bardzo odległym od miejsca ich zamieszkania, budzi istotne wątpliwości. Wskazuje też na duże prawdopodobieństwo naruszenia podstawowych praw pracowniczych poprzez przedmiotowe traktowanie pracowników.

Zgodnie z art. 106 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66) Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy może delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Delegowanie na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora. Art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze ani też inny przepis tej ustawy nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się Prokurator

Generalny lub Prokurator Krajowy delegując prokuratora bez jego zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Nie oznacza to jednak, że w tym trybie w sposób całkowicie arbitralny i dyskrecyjny można dokonać delegowania prokuratora.

W świetle ugruntowane orzecznictwa Sądu Najwyższego, stosunek pracy prokuratora, choć zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów powstaje na skutek powołania, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1996 r., sygn. akt I PZP 9/96; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00; z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II PK 260/14; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2016 r., sygn. akt III PO 3/16). Prokurator jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 k. p., jego praca pozostaje zaś pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 Konstytucji RP), co wyklucza wszelką dowolność i arbitralność w zakresie kształtowania treści stosunku pracy łączącego prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której jest zatrudniony. Na poziomie ogólnych reguł rządzących prawem pracy ową arbitralność i dowolność wyklucza adresowany również do pracodawcy art. 8 k. p., z którego wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Ponadto w myśl art. 11¹ k. p. pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika.

Wskazane normy ogólne prawa pracy określają granice wykonywania istniejących i przysługujących praw podmiotowych, chociaż nie zmieniają i nie modyfikują tych praw. Określają one także granice wykonywania przez Prokuratora Generalnego (Prokuratora

Krajowego) wynikającego z art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze prawa do delegowania prokuratora-pracownika. Ogólne zasady rządzące prawem pracy sprzeciwiają się w związku z tym przedmiotowemu traktowaniu pracowników jakimi są prokuratorzy, traktowanie takie narusza godność osoby ludzkiej. Naruszeniem godności jest bowiem każda sytuacja, gdy człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, a jego rola sprowadzona zostaje do czysto instrumentalnej postaci (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

W związku z tym konstytucyjna zasada ochrony stosunku pracy (art. 24 Konstytucji RP) i stanowiące jej konkretyzację powołane ogólne zasady prawa pracy, a także szczegółowe postanowienia Konstytucji mające istotne znaczenie w stosunkach pracy, takie jak nakaz uwzględniania przez państwo dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), szczególna pomoc państwa udzielana matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) nie pozwalają na przyjęcie, że podejmując na podstawie art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze decyzję o delegowaniu prokuratora, Prokurator Generalny (Prokurator Krajowy) może to czynić całkowicie dyskrecyjnie. Przeciwnie, powołane konstytucyjne prawa przysługujące jednostce powodują, że spoczywa na nim prawny obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji o delegacji, czy osobista i rodzinna sytuacja osoby delegowanej nie wyklucza takiej delegacji.

Już choćby z powyższych względów nie można przyjąć, że zawarte w Prawie o prokuraturze przepisy dotyczące delegowania prokuratorów (jak zresztą większość przepisów regulujących w Prawie o prokuraturze stosunek pracy prokuratorów, np. przepisy

o wynagrodzeniach, urlopach) mają charakter zupełny i kompletny. Wykładnia przepisów dotyczących delegowania prokuratora bez jego zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury musi zaś zmierzać do zapewnienia zgodności tych przepisów z Konstytucją. Taką prokonstytucyjną wykładnię zapewnia sięgnięcie do art. 130 Prawa o prokuraturze. Stosownie do art. 130 Prawa o prokuraturze w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy – Kodeks pracy. Odpowiednie stosowanie do prokuratorów przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych oznacza przede wszystkim odpowiednie stosowanie w zakresie delegowania prokuratora do innej jednostki prokuratury bez jego zgody art. 10 ust. 3 i 4 tej ustawy. Z art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika, że w uzasadnionych wypadkach urzędnik państwowy mianowany może być przeniesiony, na okres do sześciu miesięcy do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości, do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 4 tej ustawy niedopuszczalne jest czasowe przeniesienie, bez zgody zainteresowanego, do urzędu mającego siedzibę w innej miejscowości kobiety w ciąży lub urzędnika państwowego sprawującego opiekę nad dzieckiem w wieku czternastu lat, a także w wypadku, gdy stoją temu na przeszkodzie ważne względy osobiste lub rodzinne urzędnika.

Przepisy art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stosowane odpowiednio do prokuratorów (art. 130 Prawa o prokuraturze) powodują, że po pierwsze, delegowanie na podstawie art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze jest możliwe tylko w uzasadnionych wypadkach, te uzasadnione wypadki odnosić zaś należy do sytuacji

nadzwyczajnych, a nie np. wynikających z wadliwego sprawowania kierownictwa w jednostkach organizacyjnych prokuratury, prowadzącego do nierównomiernego obciążenia prokuratorów bądź powstania braków kadrowych; po drugie, niedopuszczalne jest delegowanie w tym trybie prokuratora–kobiety w ciąży oraz prokuratora sprawującego opiekę nad dzieckiem w wieku do czternastu lat; po trzecie, niedopuszczalne jest także delegowanie prokuratora wówczas, gdy stoją temu na przeszkodzie ważne względy osobiste lub rodzinne prokuratora. W rezultacie przed podjęciem decyzji o delegowaniu prokuratora na podstawie art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze bez jego zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury mającej siedzibę w innej miejscowości, Prokurator Generalny (Prokurator Krajowy) zobowiązany jest ustalić sytuację rodzinną prokuratora oraz ustalić czy ta sytuacja rodzinna lub względy osobiste nie czynią delegowania prokuratora niedopuszczalnym. Zaniechanie dokonania tych czynności przed podjęciem decyzji o delegowaniu prokuratora na podstawie art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze oznacza, że podjęty w ten sposób akt delegacji narusza rażąco odpowiednio stosowane (art. 130 Prawa o prokuraturze) przepisy art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, narusza także art. 8 i art. 11¹ k. p. oraz normy konstytucyjne określone w art. 24, art. 47 i art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie da się bowiem w żaden racjonalny sposób uzasadnić tezy, że skoro art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze nie określa sytuacji, w których niedopuszczalne jest delegowanie prokuratora, to tym samym stanowi on pochodzące od ustawodawcy przyzwolenie na delegowanie w tym trybie poza miejsce zamieszkania kobiety w ciąży czy też prokuratora opiekującego się kilkuletnim dzieckiem czy też obłożnie chorymi rodzicami.

Taka wykładnia obowiązującego w tym zakresie prawa jest spójna z opinią nr 9(2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowaną do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora. Zgodnie z punktem 69 noty wyjaśniającej do tej opinii, jeżeli wprowadza się możliwość przeniesienia lub oddelegowania prokuratora wbrew jego woli, powinny być przyjęte gwarancje prawne zrównoważenia wypływającego z takiej możliwości potencjalnego ryzyka (np. takiego, że przeniesienie stanowi ukrytą formę postępowania dyscyplinarnego). Ponadto z punktu 70 tej noty wynika, że możliwość przeniesienia prokuratora bez jego zgody powinna być prawnie uregulowana i ograniczona do wyjątkowych okoliczności. Należy brać także pod uwagę punkt widzenia, aspiracje oraz specjalizację prokuratora, jak również jego sytuację rodzinną.

Spełnienie tych warunków zapewnia właśnie odpowiednie stosowanie poprzez sięgnięcie do art. 130 Prawa o prokuraturze do delegowania prokuratorów przepisów art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Jednakże zaobserwowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a ostatnio także powszechnie komentowana, praktyka, odbiega w sposób istotny od tych standardów. Prokuratorzy, którym - jak już wskazano – przysługują określone podmiotowe prawa pracownicze, nie są traktowani jako podmiot tych praw, skoro przed podjęciem decyzji o ich delegowaniu, naruszając powołane przepisy, nie próbuje się nawet wyjaśnić ich sytuacji osobistej i rodzinnej w celu ustalenia dopuszczalności delegowania.

Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pacy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm.) do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy. W związku z tym działając

na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pana Ministra o przeprowadzenie kontroli w celu ustalenia, czy Prokurator Krajowy korzystający, jak sam przyznaje w sposób całkowicie dyskrecyjony z uprawnienia do delegowania pracownika-prokuratora bez jego zgody do wykonywania pracy w innej jednostce organizacyjnej prokuratury, bez uprzedniego ustalenia sytuacji osobistej i rodzinnej tego prokuratora, nie narusza przepisów prawa pracy.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/