

Warszawa, dnia 26 lutego 2016 r.



RADA MINISTRÓW

RCL.DPTK.023.57/2015

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	29. 02. 2016
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt sprawy: SK 40/15

STANOWISKO

Na podstawie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹ Rada Ministrów przedstawia pisemne stanowisko w postępowaniu w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt SK 40/15, zainicjowanej skargą konstytucyjną z dnia 24 grudnia 2014 r., wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 46 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze² jest zgodny z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 24 oraz nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji.

Ponadto wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

WICEDYREKTOR

Departamentu

Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Piotr Oldak

2016 -02- 29

¹ Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.; dalej jako ustawa o Trybunale Konstytucyjnym.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.; dalej jako ustawa o prokuraturze.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącego

Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną B.Ś. (dalej: skarżący, inicjator postępowania), jako przedmiot kontroli w sprawie został wskazany art. 46 ustawy o prokuraturze, który stanowi: „*Czas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań*”.

W *petitum* skargi konstytucyjnej (dalej: skarga) skarżący posłużył się „formułą zakresową”, kwestionując przepis art. 46 ustawy o prokuraturze w zakresie, w jakim nie ustala on maksymalnych norm czasu pracy prokuratora prokuratury rejonowej, nie określa precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie i nie reguluje kwestii związanych z pracą w dni ustawowo wolne od pracy wyłączając prawo do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego od pracy za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy, w związku z czynnościami podejmowanymi w ramach pełnionych dyżurów. Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności, skarżący wskazał, że kwestionowany przepis prowadzi do naruszenia szeregu jego praw konstytucyjnych, unormowanych w:

- art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 31 ust. 1 i 2 i w związku z art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji, tj.: prawa do ochrony pracy oraz do godziwych, bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania pracy, w tym zwłaszcza prawa do pracy w ustawowo określonych normach czasu - poprzez niemożność efektywnego odpoczynku w zakresie koniecznym dla regeneracji sił, niemożność planowania czasu wolnego przeznaczonego na odpoczynek;

- art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 1–3 Konstytucji, tj.: prawa do równego traktowania przez władze publiczne i wolności od dyskryminacji w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny - w kontekście zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości proceduralnej – poprzez nierówne traktowanie prokuratora w zakresie jego praw pracowniczych i stawiania go w sytuacji gorszej od sytuacji ogółu osób świadczących pracę, w tym także osób pełniących służbę na podstawie stosunków administracyjnoprawnych, w praktyce pozbawiając prokuratora jako pracownika jakiegokolwiek ochrony prawnej;

- art. 66 ust. 2 w zw. z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj.: prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym - poprzez niemożność realizacji planów spędzania czasu wolnego wspólnie z rodziną, umacniania więzi

rodziny, towarzyskich, co wynika z uznaniowego i dowolnego wyznaczania w formie zarządzeń dyżurów w czasie wolnym, porze nocnej oraz w dni wolne od pracy, niejednokrotnie z dnia na dzień, bez uprzedzenia.

Podnieść należy, że skarżący mylnie utożsamia zakres zaskarżenia - tj. fragment potencjalnie niekonstytucyjnej normy oraz zarzuty, które mają przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanej regulacji. W jego opinii, art. 46 ustawy o prokuraturze jest wadliwy przez to, że „nie ustala maksymalnych norm czasu pracy”, „nie określa sytuacji, w których dopuszczalne jest ich przekroczenie”, czy też „wyłącza prawo do rekompensaty”. Istota zarzutów sprowadza się w rezultacie do zakwestionowania całej normy wywodzonej z art. 46 ustawy o prokuraturze, bez możliwości wyodrębnienia jej określonego fragmentu, wobec którego mogłyby być one skierowane, a którego wyeliminowanie prowadziłoby do przywrócenia stanu konstytucyjności.

II. Analiza formalnoprawna

2.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący (prokurator prokuratury rejonowej) dnia listopada 2011 r. wystąpił z powództwem o zasądzenie dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Domagał się łącznej kwoty złotych wraz z ustawowymi odsetkami. W toku postępowania powództwo zostało ograniczone do kwoty złotych. Wyrokiem z dnia kwietnia 2014 r., sąd rejonowy oddalił powództwo. Wniesioną przez powoda apelację sąd okręgowy oddalił wyrokiem z dnia września 2014 r., uzasadnienie orzeczenia doręczono dnia 2 października 2014 r. Orzeczenie stało się prawomocne.

W terminie otwartym - 24 grudnia 2014 r. - inicjator postępowania złożył skargę konstytucyjną, w której wniósł o stwierdzenie że:

- przepisy art. 46 i art. 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze w zakresie, w jakim nie ustalają maksymalnych norm czasu pracy prokuratora prokuratury rejonowej, nie określają precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie i nie regulują kwestii związanych z pracą w dni ustawowo wolne od pracy i z prawem do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym poza takie normy, w związku z czynnościami podejmowanymi w ramach dyżurów pełnionych przez prokuratorów na mocy zarządzeń przełożonych służbowych, w tym, w szczególności granic przedmiotowych wydawanych zarządzeń – są

niezgodne z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 i art. 24 i art. 31 ust. 1–3 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

- przepisy art. 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze i § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³ – od stycznia 2015 r.: § 21 ust. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁴, w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zarządzenia przez przełożonego pełnienia przez wyznaczonych prokuratorów dyżurów w dni ustawowo wolne od pracy – są niezgodne z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47, art. 24, art. 31 ust. 1, 2, i 3, art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 i 2 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Zarządzeniem z dnia 13 marca 2015 r., Trybunał Konstytucyjny wezwał skarżącego do usunięcia braków formalnych. Pismem z dnia 26 marca 2015 r., przedstawiono uzupełnienie skargi konstytucyjnej w wymaganym zakresie.

W ramach wstępnego rozpoznania niniejszej skargi, Trybunał Konstytucyjny w dniu 29 września 2015 r. postanowił odmówić nadania jej dalszego biegu, w zakresie zbadania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze oraz powołanych przepisów Regulaminu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania w tym przedmiocie. Trybunał uznał bowiem, iż zakwestionowany przepis stanowiący o obowiązku wykonywania zarządzeń, wytycznych i poleceń przełożonego prokuratora, nie dotyczy czasu pracy. Kwestionowane przepisy Regulaminu nie mogły wpłynąć na kształt praw podmiotowych, których ochrony skarżący domagał się w skardze konstytucyjnej - bowiem co Trybunał jasno podkreślił - ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ustawy o prokuraturze, wiązać się będzie z koniecznością zmiany Regulaminu.

Przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego pozostała natomiast kwestia zgodności z przepisami Konstytucji art. 46 ustawy o prokuraturze.

2.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: *„Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł*

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 144 t.j.

⁴ Dz. U. poz. 1218; dalej jako Regulamin.

ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Dodatkowo, zgodnie z dyspozycją norm wynikających z obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych. Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia trzech podstawowych przesłanek (por. orzeczenie TK z 30 listopada 2015 r., sygn. akt SK 30/14).

Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją skarżący musi wykazać, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa (por. orzeczenie TK z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09; 5 listopada 2013 r., sygn. akt SK 15/12). Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a ingerencja ta wynikała z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie któregokolwiek ze wskazanych wymogów sprawia, że skarga zamiast subsydiarnego środka indywidualnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (por. orzeczenie TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

Szczególny charakter i funkcja skargi konstytucyjnej, służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji obejmującymi wolności lub prawa gwarantowane ustawą zasadniczą. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw.

Powyższa przesłanka nie została w niniejszej sprawie spełniona w odniesieniu do niektórych wzorców kontroli.

III. Analiza merytoryczna

3.1. Głównym zarzutem niniejszej skargi konstytucyjnej jest poddanie w wątpliwość konstytucyjności przepisu art. 46 ustawy o prokuraturze, w przedmiocie pozbawienia prokuratorów ochrony prawnej w kontekście ich praw pracowniczych. Podstawowym zagadnieniem podniesionym przez inicjatora postępowania jest kwestia braku w ustawie o prokuraturze „kompletnej i zupełnej” regulacji wpływającej na status pracowniczy tej grupy

zawodowej w zakresie rzeczywistego systemu i czasu pracy. Zdaniem skarżącego, brak regulacji w przedmiocie rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym poza jakiegokolwiek normy w związku z czynnościami podejmowanymi w czasie pełnionych dyżurów, w znaczący sposób wpływa na naruszenie szeregu praw i wolności gwarantowanych ustawą zasadniczą. Fundamentalną kwestią - według wnoszącego skargę - jest fakt, iż szczegółowe uregulowania pragmatyk służbowych mogą różnić się od uregulowań dotyczących ogółu świadczących pracę, jednakże nie mogą one naruszać podstaw tego systemu, ponieważ wówczas będą pozostawały w kolizji z normami konstytucyjnymi.

Dodatkowo skarżący podkreślił konieczność analizy dyferencjacji sytuacji zawodowej i prawnej sędziów oraz prokuratorów, z uwagi na fakt, iż zarówno sądy powszechne jak i Sąd Najwyższy traktują te grupy zawodowe w sposób niemal analogiczny.

Zdaniem skarżącego, sądy orzekające nie dokonały pogłębionej analizy sytuacji zawodowej prokuratorów i sędziów, nie dostrzegając przy tym znaczących ich odrębności. Wskazał, iż sędziowie nie pozostają w dyspozycji pracodawcy, tylko sami ustalają czas potrzebny do wykonania im powierzonych zadań, z wyłączeniem obowiązku codziennej obecności.

3.2. Tak nakreślona argumentacja skarżącego skłania do podjęcia szerszych rozważań na temat statusu i roli prokuratora w polskim systemie prawnym.

Zadaniem prokuratury jest strzeżenie, aby państwo polskie było rzeczywiście demokratycznym państwem prawnym, co w aspekcie formalnym musi znaczyć, że prawo musi być respektowane przez wszystkich jego adresatów, a szczególnie organy publiczne i inne jednostki organizacyjne (S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4, s. 6).

Prokurator to organ powołany do przestrzegania praworządności i ścigania osób dopuszczających się przestępstw (E. Samborski, *Zarys metodyki pracy prokuratora*, Warszawa 2007, s. 15). Status prokuratora można określić jako szczególny, bowiem mimo iż główną zasadą działania jest hierarchiczne podporządkowanie, to w odniesieniu do prokuratora istnieją rozwiązania ustawowe, które pozwalają na stwierdzenie, że jest niezależny w decyzjach procesowych (K. Pietruszyńska, *Status prawny sędziów i prokuratorów*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2012, nr 5, s. 38). W rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, prokurator jest pracownikiem, którego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania, mimo że w art. 45 ust. 1 ustawy o prokuraturze mowa jest

o powołaniu. Ustawa o prokuraturze zawiera tradycyjne, podobnie jak niektóre inne pragmatyki określenie powołania jako powierzenie urzędu, szczególnej kompetencji, czy też władzy, które można nazwać inwestyturą. Nie ma ono jednak nic wspólnego z powołaniem, o którym mowa w art. 68 Kodeksu pracy. A zatem prokurator świadczy pracę na podstawie stosunku pracy, nie zaś na podstawie stosunku administracyjnoprawnego (orzeczenie NSA z 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 780/10).

Czas pracy prokuratora określony jest wymiarem zadań, co wynika wprost z art. 46 ustawy o prokuraturze. Mamy w tym przypadku do czynienia z zadaniowym systemem czasu pracy, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie wyjątków. Tak jak w przypadku sędziów, zadania robocze winny być ustalone tak, aby prokurator miał realną możliwość ich realizacji zgodnie z art. 129 Kodeksu pracy czyli w ciągu 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy. Nie oznacza to jednak obowiązku codziennego przebywania przez każdego prokuratora w takim wymiarze czasu w urzędzie prokuratury, zwłaszcza jeżeli istnieje konieczność wykonywania zadań w innym miejscu (np. rozprawa lub posiedzenie w sądzie) lub w innych ramach czasowych (posiedzenie w przedmiocie tymczasowego aresztowania w godzinach wieczornych w sądzie).

Powszechnie wiadomo, że czyny zabronione popełniane są nie tylko w normalnych godzinach funkcjonowania prokuratur od poniedziałku do piątku. Z uwagi na zakres zadań prokuratora, niezbędnym dla ich prawidłowego wykonywania było określenie przez ustawodawcę elastycznego czasu pracy dla przedstawicieli tej służby. Czasu pracy nie ujęto w ścisłe ramy, gdyż tylko w takim wypadku, prokuratorzy mogą prawidłowo wykonywać swoje obowiązki, zważywszy na fakt, że odpowiednio większa lub mniejsza ich aktywność w danym dniu, tygodniu lub miesiącu nie zależy ani od nich samych, ani nawet od decyzji ich przełożonych, a wynika ze zdarzeń zewnętrznych. Można również odwrócić ten argument, uznając, że gdyby ukształtowanie czasu pracy prokuratora określone musiało być przez ustawodawcę wyłącznie w sztywnych ramach, doprowadziłoby to do sytuacji zagrożenia innych praw i wolności innych obywateli np. prawa do nietykalności osobistej i wolności osobistej, gdyby organy powołane do zapewnienia takiej ochrony wykonywały swoje zadania tylko w godzinach urzędowania (S. Kryczka, *Czas pracy wybranych pracowników wymiaru sprawiedliwości*, Komentarz praktyczny, ABC nr 154702, LEX).

3.3. Odnosząc się do postulatu skarżącego w kontekście zasadniczego rozróżnienia sytuacji zawodowej i prawnej sędziów oraz prokuratorów, Rada Ministrów pragnie zwrócić

uwagę, iż pragmatyki pracownicze, obowiązujące głównie w sektorze publicznym, z reguły kompleksowo regulują stosunki pracy określonej kategorii pracowników, uwzględniając specyfikę ich zadań i obowiązków. Zazwyczaj stawiają większe wymagania selekcyjne kandydatom do tej pracy, przewidują większą dyspozycyjność pracowników, znaczne ograniczenia niektórych wolności i praw politycznych i gospodarczych oraz surowszą odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków (zwykle odpowiedzialność dyscyplinarną). Jednakże rekompensują te niedogodności innymi, korzystniejszymi niż powszechnie obowiązujące, regulacjami – przede wszystkim większą trwałością stosunku pracy, gwarancją wypłacalności pracodawcy w zakresie wynagrodzenia za pracę, a także wyższymi niektórymi świadczeniami (nagrody, odprawy, gratyfikacje jubileuszowe, dodatkowe urlopy) i w wielu przypadkach szczególną ochroną prawnokarną funkcjonariuszy publicznych.

Taka sytuacja ma zatem miejsce w tym przypadku, bowiem pragmatyka ujęta w ustawie o prokuraturze, reguluje specyfikę służby prokuratora, ze wszystkimi jej aspektami. Podkreślenia również wymaga, iż Trybunał zwracał uwagę, że w sferze budżetowej obowiązuje kilka pragmatyk pracowniczych, regulujących stosunki pracy tzw. służb publicznych⁵. Regulują one szczególnie warunki zatrudniania pracowników, którzy świadczą pracę na rzecz państwa. Wykonywanie tej pracy wiąże się z pewną misją publiczną i zawiera, mimo zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy, elementy służby. Tradycyjnie pragmatyki służb publicznych przewidują obowiązek urzędników państwowych (*sensu largo*) wykonywania w razie potrzeby pracy w ponadnormatywnym czasie pracy w zasadzie bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu⁶.

Porównanie treści art. 46 ustawy o prokuraturze z odpowiednimi przepisami innych pragmatyk pracowniczych, obowiązujących w „służbie publicznej”, prowadzi do wniosku, że zaskarżona regulacja nie jest mniej korzystna dla prokuratorów w porównaniu do pracowników podlegających pozostałym pragmatykom.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, z późn. zm.); ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096); ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, z późn. zm.); ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.); ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 640); ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202), a także ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2015 r. poz. 1241).

⁶ Szerzej art. 97 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Odnosząc niniejszy problem prawny do regulacji europejskich, Rada Ministrów zwraca uwagę, na treść art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej⁷ (dalej: EKS), który stanowi, że strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z pewnym zastrzeżeniem. Przywołana regulacja dotyczy wszystkich pracowników, dopuszczając wyjątki w „przypadkach szczególnych”. W ramach wykładni Karty, Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy w dziedzinie Karty (dalej: EKPS) uznał za zgodne z art. 4 ust. 2 EKS pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (z uwagi, jak zaznaczył, na wysokie zazwyczaj płace tej kategorii pracowników) oraz **funkcjonariuszy publicznych**. (M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Regulacja prawna i treść*, Łódź 2007, s. 262).

W kontekście tej normy, głos zabrał również Trybunał Konstytucyjny, który wypowiedając się odnośnie pracy ponadwymiarowej pracowników samorządowych zarządzających uznał, że ta grupa zawodowa mieści się w pojęciu „szczególnych przypadków”, o których mowa w art. 4 ust. 2 EKS. Podkreślił, że pracownicy należący do tej grupy sami organizują swoją pracę i pracę podwładnych, nie są na bieżąco kontrolowani, toteż mogą część oficjalnego czasu pracy poświęcić na czynności niezwiązane ze stosunkiem pracy. Z reguły też ich wynagrodzenie za pracę jest relatywnie wysokie, co pozwala przyjąć, że przynajmniej w części rekompensuje ono także ewentualną pracę ponadwymiarową (por. orzeczenie TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt P 26/12).

Zdaniem Rady Ministrów, mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, iż grupa zawodowa prokuratorów, również mieści się w kategorii „szczególnych przypadków”, będących służbą publiczną „narażoną” na pracę ponadwymiarową, w zamian za określone w ustawie przywileje.

IV. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami konstytucyjnymi

Istotą przedmiotowej skargi konstytucyjnej jest przepis art. 46 ustawy o prokuraturze, który w ściśle określonym przez skarżącego zakresie jest niezgodny z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 i art. 24 i art. 31 ust. 1–3 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji. W rozwinięciu zarzutów skarżący zarzuca naruszenie prawa do ochrony pracy oraz do

⁷ Konwencja Rady Europy sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r., zrewidowana w 1996 r., która jest podstawowym aktem prawa europejskiego, zapewniającym ochronę praw socjalnych, przede wszystkim związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, traktowanym jako prawa człowieka. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Kartę (niezrewidowaną) w 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

godziwych, bezpiecznych i higienicznych warunków jej wykonywania, z poszanowaniem określonych ustawowo norm czasu pracy, dotyczących ogółu osób świadczących pracę, prawa do wypoczynku, w tym także do wypoczynku w dni ustawowo wolne od pracy, przywołując przy tym odpowiednio art. 24 w zw. z art. 30 w zw. z art. 31 ust. 1 i 2 w zw. z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślenia jednak wymaga, iż art. 30 Konstytucji nie jest powołany jako wzorzec kontroli w żadnym z zarzutów skarżącego i nie pojawia się w szerszym uzasadnieniu skargi.

Należy również zaznaczyć, iż skarżący wskazuje na naruszenie prawa do równego traktowania przez władze publiczne i wolność od dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, przez to, że bez usprawiedliwionej przyczyny o charakterze wyjątkowym, stawia się skarżącego, wykonującego zawód prokuratora w sytuacji gorszej od sytuacji innych osób świadczących pracę i powołuje się przy tym na naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1–3 Konstytucji.

Kolejny z zarzutów dotyczy naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym poza godzinami urzędowania, w dni ustawowo wolne od pracy, przez to, że przyjęte rozwiązania systemowe powodują daleko idącą dowolność w nakładaniu na prokuratora obowiązków w czasie przeznaczonym na odpoczynek i ustawowo gwarantowanym jako czas wolny, w istotny sposób ograniczając życie rodzinne i samorealizację, bez przyznania stosownej rekompensaty. W tym zakresie skarżący wskazuje naruszenie art. 47 Konstytucji.

W wykonaniu wezwania Trybunału Konstytucyjnego, skarżący uzupełnił skargę również o argumentację dotyczącą niezgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 92 ust. 2 Konstytucji, podnosząc, iż ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności zostały uregulowane przez organy niższego rzędu, czego efektem są regulacje w formie Regulaminu, a także wydanych na jego podstawie zarządzeń prokuratorów różnych szczebli.

4.1. Ocena zgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 24 Konstytucji

W skardze, inicjator postępowania podniósł, iż status pracowniczy prokuratorów został poddany wielu ograniczeniom, nie znajdującym podstaw konstytucyjnych. Podkreślił, iż zaniechanie ustawodawcy, polegające na nieokreśleniu norm czasowych wykonywania pracy przez prokuratorów i ewentualnych świadczeń rekompensujących wykonywanie pracy ponadnormatywnej (wynagrodzenie za godziny nadliczbowe lub możliwość uzyskania

dotychczasowych dni wolnych od pracy), narusza prawo prokuratorów do wypoczynku i wykonywania higienicznej pracy.

Zarzuty skarżącego dotyczyły w głównej mierze naruszenia prawa do ochrony pracy oraz do godziwych, bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania pracy (art. 24 w zw. z art. 66 ust. 1 Konstytucji), w tym zwłaszcza prawa do ustawowo określonych norm czasu pracy (art. 66 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem skarżącego, przyjęcie założenia, że zadaniowy czas pracy określa ich obowiązki służbowe, skutkuje świadczeniem pracy w rozmiarze wolnym od jakichkolwiek ograniczeń czasowych i wyłączeniem możliwości uzyskania godziwej rekompensaty czasowej lub finansowej.

Podkreślił, iż „zadaniowy czas pracy”, o jakim stanowi art. 46 ustawy o prokuraturze, obejmuje oprócz wykonywania obowiązków służbowych podczas godzin urzędowania instytucji (ewidencjonowany czas pracy) również okres po godzinach standardowej służby i w dni ustawowo wolne od pracy. Podniósł, iż do dodatkowych obowiązków prokuratora należą cyklicznie pełnione dyżury, nakładane na prokuratorów na mocy zarządzeń przełożonych. Brak regulacji dotyczących przestrzegania dobowych i tygodniowych norm wypoczynku w związku z obowiązkiem pełnienia dyżurów, powoduje znaczące zróżnicowanie i dowolność decyzyjną przełożonych w poszczególnych jednostkach prokuratury. Zdaniem skarżącego lakonicznie sformułowany w swej treści art. 46 ustawy o prokuraturze, nie spełnia wymogów wynikających z konstytucyjnej gwarancji ujętej w przepisie art. 66, bowiem nakładanie dodatkowych obciążeń, bez jakichkolwiek czytelnych zasad wpływa negatywnie na organizm ludzki, prowadząc do istotnych uszczerbków na zdrowiu.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, iż zarzut skarżącego co do zróżnicowania zasad wyznaczania dyżurów prokuratorów w jednostkach rejonowych, wynika z odrębności w stosowaniu przepisu art. 46 ustawy o prokuraturze oraz wynikających z niego aktów podustawowych, a nie zaś wadliwości, bądź niekompletności samego przepisu.

Podstawowy postulat skarżącego zawarty w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, sprowadza się do wskazania treści o jakie winny być uzupełnione przepisy badanej ustawy o prokuraturze. Realizacja tych postulatów pozostaje jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna nie może opierać się na wskazaniu braku konkretnej regulacji prawnej, której treść odzwierciedlałaby rozwiązanie zadawalające skarżącego. Brak takiej regulacji nie może stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej, bowiem art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraźnie przesądza, że skarga konstytucyjna może dotyczyć, co do zasady, wyłącznie obowiązującego aktu normatywnego, nie zaś – braku takiego aktu. Zarzuty te

w istocie dotyczą wadliwego stosowania prawa przez poszczególnych przełożonych funkcyjnych i jako takie nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, której zakres wytycza art. 188 Konstytucji (por. orzeczenie TK z 12 lipca 2012 r. sygn. akt SK 31/10).

Celem odniesienia się szczegółowo do zarzutów skarżącego, omówienia wymagają gwarancje ujęte w art. 24 oraz art. 66 Konstytucji.

Zgodnie z art. 24 Konstytucji: *„Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”*.

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w piśmiennictwie, podkreślane jest, że art. 24 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową i wraz z art. 20-23 Konstytucji kształtuje podstawy gospodarczo-społeczne państwa (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 24, s. 1-2). Pomimo że z art. 24 Konstytucji nie można wywnioskować określonego, konkretnego kształtu regulacji ochronnych, które miałyby zostać przyjęte na poziomie podkonstytucyjnym, to można z tego przepisu wyinterpretować wymóg, aby obowiązujące przepisy nie przekreślały lub nadmiernie nie ograniczały zasady ochrony pracy przez państwo. Ponadto, z przepisu konstytucyjnego wynika także obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami oraz kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy. Realizację gwarancji ochrony pracy określają m.in. przepisy Kodeksu pracy (orzeczenie TK z 4 października 2005 r., sygn. akt K 36/03). Jednocześnie podkreśla się, że ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej w tym zakresie (zob. orzeczenia TK z: 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10; 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04).

Dokonując analizy charakteru art. 24 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności, Trybunał wskazywał wielokrotnie, że przepis ten: *„Ma charakter normy programowej, wyznaczającej kierunek polityki państwa w zakresie stosunków pracowniczych. Ponieważ istotą działalności Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, przepis art. 24 Konstytucji jedynie w niektórych przypadkach może stanowić dopuszczalny wzorzec kontroli. Uzależnione jest to od tego, czy w danej sprawie stanowił on podstawę sformułowania konstytucyjnej normy prawnej, względem której Trybunał mógłby dokonać oceny kwestionowanych we wniosku regulacji”* (postanowienie TK z 27 września 2005 r., sygn. akt Tw 26/05). Zdaniem Trybunału, art. 24 Konstytucji jest adresowany do władz państwowych, nie wynika z niego natomiast jakiegokolwiek prawo podmiotowe, przysługujące jednostce lub zbiorowym podmiotom, występującym w ustroju pracy (por. postanowienia TK z 24 kwietnia i 14 czerwca 2003 r., sygn. akt Ts 144/02).

Ponadto Trybunał podkreślał, że: „Blankietowość art. 24 wymaga nasycenia treścią zaczerpniętą z ustawodawstwa zwykłego, wyznaczającego tym samym poziom ochrony pracy, o którym mowa w tym przepisie. Ale nie jest to poziom konstytucyjnej ochrony pracy, lecz poziom ochrony prawnej (zwykłej), gdyż sam art. 24 Konstytucji nie wyznacza poziomu ochrony. W rzeczywistości poziom ten określa ustawodawstwo zwykłe” (postanowienie TK z 14 października 2003 r., sygn. akt Ts 144/02).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ochrona pracy ze strony państwa polega m.in. na zapewnieniu obywatelom prawa wyboru miejsca pracy oraz nadzorze nad bezpieczeństwem i higienicznymi warunkami pracy, również poprzez ustalanie maksymalnych norm czasu pracy. Pojęciu „warunków pracy” należy nadać znaczenie szersze, odnosząc je do ogółu praw i obowiązków osób wykonujących pracę oraz podmiotów zatrudniających (T. Liszcz, *Konstytucyjne zasady prawa pracy* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 157). Z tez ujętych w piśmiennictwie wywodzi się, iż podstawową funkcją art. 24 Konstytucji jest wskazanie szczególnej roli „pracy” i zapewnienie jej prawnej ochrony. Sam art. 24 Konstytucji nie przesądza jednak o konkretnych rozwiązaniach ochronnych (L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, nr 11-12, s. 197). Podkreśla się, że rola państwa powinna koncentrować się na zapewnieniu „ochrony pracy”, a nie na aktywnym i szerokim kształtowaniu warunków jej wykonywania (W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1998, nr 12, s. 4).

Art. 66 Konstytucji, stanowi, że:

„1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”.

Treść prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1) nie została skonkretyzowana w Konstytucji, co nakazuje przyjąć, że posłużono się tu „pojęciem zastanym”, odwołującym się do instytucji ukształtowanych w prawie pracy. W tym sensie pojęcie „bezpieczeństwa i higieny pracy jest synonimem pojęcia ochrony pracy w ścisłym tego słowa znaczeniu” (K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 304). Podmiotem omawianego prawa jest „każdy”, co oznacza, że nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy, ale dotyczy także wszelkich innych osób wykonujących pracę (L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001,

s. 78). Adresatem obowiązków wynikających z omawianego prawa jest natomiast ustawodawca, na którym spoczywa obowiązek określenia sposobu jego realizacji - przepisy te nie wskazują jednak szczegółowo kształtu odpowiednich regulacji. Powyższe sformułowanie, w myśl którego sposób realizacji konkretnego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa, oznacza, że określenie treści prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej. W tym przypadku tzw. swoboda ustawodawcy ma więc bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale także do określenia zakresu tego prawa (orzeczenie TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02).

Natomiast art. 66 ust. 2 Konstytucji normuje kwestie związane z czasem pracy, ale można też uznać ten przepis za „pośrednie wyrażenie ogólniejszego prawa do wypoczynku”. Trzeba jednak zaznaczyć, że Konstytucja nie formułuje „prawa do wypoczynku”, w tak całościowy sposób, jak to czyniły poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne. W Konstytucji z 1997 r. ogranicza ono się jedynie do wskazania dwóch, bardziej konkretnych uprawnień: 1) do dni wolnych od pracy; 2) do corocznego, płatnego urlopu. Na ustawodawcę nałożono również określenie maksymalnych norm czasu pracy. Także w tym zakresie Konstytucja posłużyła się „pojęciami zastanymi”, których treści należy poszukiwać w instytucjach prawa pracy. Innymi słowy, konkretyzacja wszystkich wskazanych wyżej instytucji należy do ustawodawcy zwykłego i - pod warunkiem nieprzekreślenia „istoty” praw gwarantowanych w art. 66 ust. 2 - przysługuje mu daleko posunięta swoboda regulacyjna. (orzeczenie TK z 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98).

Ocena zgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 66 w zw. z art. 24 Konstytucji wymaga poczynienia pewnych dodatkowych uwag w tym zakresie.

Na tle art. 66 ust. 1 Konstytucji nie da się stwierdzić, że przepis ten nakazuje odnoszenie kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności pracowniczej wszystkich grup zawodowych. Jak wskazuje Trybunał: *„Oczywiste jest, że normy i warunki b.h.p. w zakresie maksymalnego czasu pracy nie są i nie mogą być jednakowe dla wszystkich stanowisk. Przyjęta przez ustawodawcę regulacja z pewnością nie jest nie do przyjęcia w przypadku niektórych zawodów lub rodzajów pracy, zwłaszcza tych, które nie wymagają od pracownika ciągłego wykonywania określonych działań”* (orzeczenie TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02).

Należy również wskazać, że zarzuty skarżącego dotyczące braku możliwości uzyskania prawa do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia nie są adekwatne.

Norma zamieszczona w art. 66 ust. 1 Konstytucji chroni warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie, na co zwrócił uwagę Trybunał, podkreślając, iż dla kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy kwestia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe jest obojętna (por. orzeczenia TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02).

Art. 66 ust. 2 Konstytucji statuuje prawo pracownika do dni wolnych od pracy, co oznacza, że prawo to pozostaje pod ochroną Konstytucji, jednakże nie precyzuje on, jakie dni są dniami wolnymi od pracy ani też ile dni wolnych od pracy przysługuje pracownikowi w danym okresie, na przykład w roku. Dodatkowo Konstytucja nie kategoryzuje dni wolnych od pracy, uznając na przykład, że dniami wolnymi od pracy są święta religijne, święta państwowe i niedziele, ani też nie określa społecznych czy kulturowych lub gospodarczych albo religijnych funkcji dni wolnych od pracy, ani też nie przypisuje tych funkcji poszczególnym kategoriom dni wolnych od pracy, ostatecznie zaś, dni wolne od pracy, do których pracownik ma prawo konstytucyjne, określa ustawa (orzeczenie TK z 2 października 2012 r., sygn. akt K 27/11).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyraża pogląd, że wprawdzie przepis ten nie sprowadza się do roli postanowienia o charakterze czysto programowym, to zakres jego bezpośredniej stosowalności jest znacznie zredukowany. Konstytucyjna gwarancja ujęta w art. 66, wymieniona została w art. 81 Konstytucji, przybierając postać normy programowej i co do zasady nie mogącej stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej (por. orzeczenia TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00; 16 marca 2004 r., sygn. akt Ts 161/03). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego znaczenie prawne art. 66 w kontekście art. 81 Konstytucji polega przede wszystkim na wskazaniu pewnych minimalnych obowiązków ustawodawcy; *„Dopiero wówczas, gdy regulacja ustawowa lub podustawowa zejdzie poniżej tego minimum i spowoduje, że dane prawo podmiotowe zostanie pozbawione rzeczywistej treści, możliwe jest postawienie takiej regulacji zarzutu niekonstytucyjności”* (orzeczenie TK z 15 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 86/00).

W szczególności oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie, za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a idących dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw. Znaczenie prawne art. 66 rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Ponieważ jednak Konstytucja nie wiąże dni wolnych od pracy z niedzielami i świętami, lecz pozostawia to ustawodawcy, to należy uznać, że

niezależnie jednak od funkcji święta i niedzieli, jako dni wolnych od pracy, istotą prawa gwarantowanego art. 66 ust. 2 Konstytucji jest uprawnienie pracownika do nieświadczenia pracy w tych dniach. Prawo to może być jednak ograniczone zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez zobowiązanie pewnych kategorii pracowników do świadczenia pracy także w niedziele lub święta (orzeczenie TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00).

Należy stwierdzić, że w przepisach art. 24 oraz art. 66 ustawy zasadniczej określono prawa do ochrony pracy i wprowadzenie nadzoru państwa nad jej wykonywaniem oraz prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku. Skarżący podnosił zaniechanie ustawodawcy, polegające na nieokreśleniu norm czasowych wykonywania pracy przez prokuratorów i ewentualnych świadczeń rekompensujących wykonywanie pracy ponadnormatywnej (wynagrodzenie za godziny nadliczbowe lub możliwość uzyskania dodatkowych dni wolnych od pracy), naruszające prawo prokuratorów do wypoczynku i wykonywania higienicznej pracy.

Zaznaczyć należy, iż skarżący zakwestionował zasadność zastosowania w przypadku prokuratorów ugruntowanej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie sytuacji prawnej sędziów i określania czasu ich pracy, podnosząc zarówno argumenty o odmiennych rozwiązaniach normatywnych w ustawie o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze, jak również wskazując na różnice między służbą publiczną sędziego i prokuratora, wynikających przede wszystkim z konstytucyjnego umocowania sądów i sędziów oraz odmiennych atrybutów każdej ze służb (w przypadku sędziego – niezawisłości, zaś w przypadku prokuratora – niezależności).

Nie kwestionując odrębności dotyczących służby publicznej pełnionej przez sędziów i prokuratorów oraz różnic w zakresie źródeł umocowania jednych i drugich, można jednak stwierdzić, że akurat w zakresie zawartym w skardze konstytucyjnej sytuacja sędziów i prokuratorów jest niemalże identyczna. Zadaniowy miernik pracy służy również ukształtowaniu elastycznej formy zatrudnienia, co faktycznie wzmacnia wolność w wykonywaniu powierzonych obowiązków (por. A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 59). Czas pracy prokuratorów, określony w art. 46 ustawy o prokuraturze został uregulowany dokładnie w taki sam sposób, jak w przypadku sędziów w art. 83 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ i również w tym przypadku ustawodawca zakłada, że jest on mierzony wymiarem zadań. I mimo, że zadania te zostały odmiennie ukształtowane, to jednak i w przypadku sędziów i w przypadku

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 133, dalej jako ustawa o ustroju sądów.

prokuratorów ustawodawca przyjmuje, że i w jednym i w drugim wypadku mamy do czynienia z pełniącymi obowiązki związane ze służbą publiczną, charakteryzującą się przede wszystkim wielką odpowiedzialnością. Osoby pełniące tę służbę, zarówno sędziowie jak i prokuratorzy, uzyskały bowiem szczególne uprawnienia, które mogą kompensować zakres tej odpowiedzialności takie jak: prawo do stanu spoczynku, prawo do urlopu dla poratowania zdrowia, prawo do wydłużonego urlopu wypoczynkowego, czy inne, takie jak np. pomoc finansowa w zakresie zapewnienia stosownych warunków mieszkaniowych.

Szczególna rola prokuratora, choć oczywiście nie tożsama z rolą sędziów, w demokratycznym państwie prawa została również podkreślona w dokumentach międzynarodowych. Zalecenie 19 Rady Europy z dnia 6 października 2000 r. dotyczące roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych⁹ wskazuje między innymi na to, że prokurator jest instytucją publiczną, która w imieniu społeczeństwa i w interesie publicznym zapewnia stosowanie prawa w przypadkach, gdy łamanie prawa pociąga za sobą sankcje karne. Z uwagi na szczególną pozycję prokuratorów, w/w zalecenia wskazują między innymi na obowiązki państw Rady Europy, które winny zapewnić prokuratorom, podobnie jak sędziom takie warunki, by mogli się oni wywiązać ze swoich zadań, a więc posiadać odpowiedni status, zaplecze organizacyjne, personel i inne środki, w tym odpowiedni budżet. W związku ze szczególnym zakresem obowiązków prokuratorów, państwa Rady Europy powinny zapewnić prokuratorom podobnie jak sędziom rozsądne warunki służby, z tym że w/w Zalecenia za takowe uznają odpowiednie wynagrodzenie, okres urzędowania i wysokość emerytury.

Tym samym niewątpliwie można i na tej podstawie sformułować pełne podobieństwo służby sędziowskiej i prokuratorowskiej. Zbieżne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy, który w swojej uchwale z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie II PZP 2/09 wypowiedział się co do prawa sędziego do dodatkowego wynagrodzenia na zasadach, wynikających z art. 151¹ - Kodeksu pracy i zajął w tym zakresie stanowisko negatywne. W obszernym uzasadnieniu do tej uchwały, Sąd Najwyższy przeprowadził wnikliwą analizę historyczną w zakresie rozwiązań dotyczących czasu pracy sędziów i jednocześnie m.in. skonstatował, że właściwie od okresu międzywojennego do chwili obecnej sytuacja sędziów i prokuratorów, w zakresie określenia ich czasu pracy nie zmieniła się. *„Na podstawie przeprowadzonej analizy historycznej obowiązku świadczenia pracy przez osoby zatrudnione w państwowej służbie publicznej na stanowiskach urzędniczych poza normalnymi godzinami i przysługiwania za tę*

⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568375&Site=CM>, pobrano 7 stycznia 2016 r.

pracę kompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub czasu wolnego można wyprowadzić zasady rządzące tą regulacją. Te zasady pozostają w istocie niezmiennie od okresu międzywojennego. I tak: 1) regulacja prawna obowiązku świadczenia pracy poza normalnymi godzinami pracy przez osoby zatrudnione w państwowej służbie cywilnej na stanowiskach urzędniczych była i jest odrębna i odmienna od regulacji prawnej obowiązku świadczenia pracy przez pracowników w godzinach nadliczbowych; 2) władza służbowa mogła i może wymagać od pracownika państwowego świadczenia pracy poza normalnymi godzinami pracy, gdy wymagają tego potrzeby realizacji zadań państwowych (potrzeby urzędu), w wyjątkowych wypadkach również w porze nocnej, w niedzielę lub w święto; 3) w stosunku do pracowników państwowych, którzy bezpośrednio lub pośrednio uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, brak prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tytułu wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy jest zasadą, od której nie ma wyjątków; 4) pracownicy państwowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych mają przewidziane prawo do kompensowania pracy ponadnormatywnej czasem wolnym; prawo to jest różnie kształtowane w zależności od rangi zajmowanego stanowiska; 5) pracownicy państwowi, którzy bezpośrednio lub pośrednio uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, w bardzo ograniczonym zakresie korzystają z kompensaty w postaci czasu wolnego; takim pracownikom przysługuje czas wolny za pracę w nocy, niedziele i święta. Zaprezentowane tezy, będące wynikami analizy historycznej wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy przez pracowników uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej, pozwalają na wyprowadzenie z nich reguły, zgodnie z którą: Pracownicy państwowi, którzy bezpośrednio lub pośrednio uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, mają obowiązek, jeżeli wymagają tego potrzeby wykonania zadań państwowych (potrzeby urzędu), świadczenia pracy poza normalnymi godzinami pracy, w wyjątkowych wypadkach także w porze nocnej, w niedziele i święta, bez prawa do otrzymania z tego tytułu kompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub w postaci czasu wolnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Szczególne obowiązki, niedogodności i ograniczenia, które wiążą się z pełnieniem służby państwowej, są bowiem kompensowane szczególnymi uprawnieniami”.

(por. uchwała SN z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie II PZP 2/09).

Zdaniem Rady Ministrów, zasadne wydaje się przyjęcie, iż sytuacja sędziów i prokuratorów w zakresie ich czasu pracy została również w orzecznictwie sądowym oceniona jednolicie. Wychodząc z powyższego założenia i przenosząc je na realia niniejszej sprawy, nie można pominąć orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/11, który wypowiedział się co do zgodności art. 83 ustawy –

Prawo o ustroju sądów powszechnych m. in. z art. 24 i art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Skarżący co prawda podnosił argument, iż Trybunał wyraźnie podkreślił odrębność służby sędziowskiej od innych służb, co wynikać miało, zdaniem skarżącego, z braku stosunku podporządkowania, ale argument ten należy uznać za chybiony, bowiem w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał odniósł się wyłącznie do różnic w zakresie podporządkowania służby sędziowskiej i tej wynikającej z innych ustaw, ale nie wymienił wśród nich prokuratorów. Zasadniczo nie ma żadnego porównania w zakresie ukształtowania służby sędziowskiej z innymi służbami, w tym także służbą prokuratorską, bowiem jej niewątpliwym atrybutem jest niezawisłość. Nie można zapominać jednak, że zgodnie z art. 8 ustawy o prokuraturze, także i prokurator jest niezależny w zakresie podejmowanych czynności procesowych i choć winien wykonywać polecenia, zarządzenia prokuratora przełożonego, to jednak z tego zakresu jest wyłączona treść czynności procesowej. Ta sytuacja niewątpliwie więc różnicuje sytuację prokuratorów i innych w/w służb. W tym kontekście należy również wspomnieć o tym, że Trybunał chociaż podkreślał zasadę niezawisłości sędziowskiej w kontekście czasu pracy sędziego, i wynikającą stąd elastyczność w kształtowaniu tego czasu, dostosowaną do specyfiki zawodu sędziego, to jednak nie pominął faktu, iż sędziowie także są zobowiązani do wykonywania jednak pewnych poleceń o charakterze administracyjnym, a do tych niewątpliwie będą należały te, które wprowadzają obowiązek dyżurów sędziów (§ 361 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych)¹⁰.

Uwzględniając pełny kontekst statusu prawnego grupy zawodowej prokuratorów, należy podkreślić, że argumentacja wywiedziona przez skarżącego nie daje podstaw do uznania, iż doszło do skutecznego obalenia domniemania konstytucyjności art. 46 ustawy o prokuraturze. Tym samym, Rada Ministrów za zasadne uznaje stwierdzenie, że zaskarżona norma prawna jest zgodna z art. 66 w zw. z art. 24 Konstytucji.

4.3. Ocena zgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 47 Konstytucji

Gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym: „*Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*”, przez normę ujętą w art. 46 ustawy o prokuraturze podkreślić należy, że pomiędzy tymi przepisami nie zachodzi żaden związek o bezpośrednim charakterze. Judykatura i doktryna, wypracowały określone rozumienie przedmiotowej normy konstytucyjnej. W cytowanym artykule: „*Uregulowano dwie odrębne sytuacje, po pierwsze,*

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2316 - Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r.

*prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w części pierwszej przepisu sfer życia, po drugie, przyznanie jej prawa do decydowania w sprawach określonych w drugiej jego części. Pierwszemu prawu jednostki odpowiada oczywiście obowiązek władzy państwowej uregulowania w drodze przepisów prawnych tych zagadnień. Natomiast drugie prawo posiada w istocie charakter «wolności», polega bowiem na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia jednostki» (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, komentarz do art. 47, s. 1).*

*Dodatkowo „Prawo do decydowania o swoim życiu osobistym dotyczy między innymi wyboru zawodu, miejsca pracy i zamieszkania, statusu cywilnego (w tym wypadku wyboru małżonka), posiadania i sposobu wychowania dzieci, wyboru stylu i trybu życia, poglądów estetycznych, przekonań światopoglądowych i tym podobne” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 115; zob. także P. Sarnecki, *dz. cyt.*, komentarz do art. 47, s. 4).*

Rada Ministrów stoi na stanowisku, iż brak jest podstaw, aby czas pracy prokuratora, w którym wykonuje on swoje obowiązki, uważać za „czas prywatny”. Nie ma też podstaw, aby ochronę prawną gwarantowaną art. 47 Konstytucji odnosić do tak rozumianego czasu. Kwestionowany przepis nie wpływa także na sposób kształtowania obowiązków prokuratora jako pracownika. Tym trudniej zaakceptować tezę, że analizowany przepis ingeruje w sferę stosunków rodzinnych czy osobistych. W tym miejscu, Rada Ministrów przypomina, iż Trybunał Konstytucyjny zajmując się czasem pracy i wypoczynku lekarzy wskazał, że: *„Treść art. 47 jest zupełnie inna, odnosi się on do ochrony tzw. prywatności i - mówiąc najogólniej zakazuje ustawodawcy nieuzasadnionej ingerencji w sferę stosunków rodzinnych i życia osobistego.”* (por. orzeczenia TK z: 19 maja 1998 r. sygn. akt U 5/97; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). *„Art. 47 nie ma natomiast bezpośredniego przełożenia na sposób kształtowania obowiązków pracowniczych i czasu pozostawania do dyspozycji zakładu pracy. Bliższy związek z ochroną prywatności może natomiast mieć obowiązek tzw. dyspozycyjności, jeżeli wymaga udzielenia pracodawcy informacji o sposobie spędzania czasu wolnego, te przepisy nie są jednak przedmiotem zaskarżenia”* (orzeczenie TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt K 12/00).

Treść przepisu art. 46 ustawy o prokuraturze oraz podniesionych pod jego adresem zarzutów, w kontekście art. 47 Konstytucji nie może stanowić w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli, co potwierdza aktualne orzecznictwo Trybunału oraz doktryna prawa. Wywiedzionego wniosku nie zmienia powołanie przez skarżącego, jako przepisu związkowego art. 24 Konstytucji, bowiem z przytoczonej przez niego argumentacji nie

sposób było wywieźć dodatkowego prawa podmiotowego. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zwracał uwagę, że w art. 24 Konstytucji określona jest zasada ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. „Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy” (orzeczenia TK z: 4 października 2005 r., sygn. K 36/03; 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05; z 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09).

4.4. Ocena zastosowanych wzorców kontroli z art. 31 ust. 1-3 i art. 92 ust. 2 Konstytucji

Na wstępie należy zaznaczyć, iż powołanie jako wzorców kontroli art. 31 ust. 1–3 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji w uzasadnieniu przedmiotowej skargi, nie znalazło wymaganej argumentacji. Pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji jest związane przede wszystkim z szerokim katalogiem tych wolności i praw określonym w rozdziale II Konstytucji. W ocenie Rady Ministrów, skarżący nie wskazał podmiotowych praw bądź wolności, których źródła można by upatrywać w treści art. 31 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji, a które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Nie można bowiem uznać za wywiedzione z treści art. 31 ustawy zasadniczej prawa konstytucyjne w zakresie zakazu regulowania czasu pracy, ani samoistnie traktowanego zakazu nadmiernej ingerencji państwa.

Oparcie skargi konstytucyjnej na zarzutach naruszenia związkowego art. 66 ust. 1 i 2 w zw. z art. 47 i art. 24 i art. 31 ust. 1–3 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji zobowiązywało skarżącego do precyzyjnego określenia praw bądź wolności wywodzonych z treści tych poszczególnych przepisów, których naruszenie podniesione zostało w skardze. Chodzi o wskazanie normatywnej postaci praw podmiotowych, w tym znaczeniu, że ich adresatem jest obywatel (bądź inny podmiot prawa), kształtują one jego sytuację prawną, zaś adresat ten ma możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia normy (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159). Wymogu tego nie spełnia wskazanie jedynie tych norm prawnych, które przyjmując postać zasad ustroju, adresowane są w pierwszym rzędzie do prawodawcy, wyznaczając sposób wykorzystywania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego.

Zdaniem Rady Ministrów odwołanie się do powyższych zasad nie wyczerpało ustawowej przesłanki wskazania takich unormowań, które mogłyby być uznane za dające podstawę do konstruowania konkretnych, przysługujących skarżącemu, praw podmiotowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasady wywiedzione m.in. z art. 31 bądź art. 32 Konstytucji nie są bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którym zasady te zostały naruszone (por. np. postanowienia TK z: 27 kwietnia 1998 r., Ts 46/98; 3 listopada 1998 r., Ts 116/98; 30 listopada 1999 r., Ts 97/99; 15 listopada 2000 r., Ts 86/00; 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00).

Ponadto podkreślenia wymaga, iż skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie wszystkich postawionych zarzutów. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, takie uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i merytorycznie nietrafne (orzeczenia TK: z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). To znaczy, że do oceny przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutów pociąga za sobą umorzenie postępowania w tym zakresie (orzeczenie TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08).

Skarżący, poza ogólnym stwierdzeniem, nie wskazał bowiem przysługującego mu na podstawie tego przepisu prawa lub wolności ani sposobu jego naruszenia, nie wykazał bowiem cech relewantnych to potwierdzających.

Nawet uwzględniając przytoczoną w skardze motywację skarżącego, nie jest możliwe ustalenie związku między zarzutami naruszenia art. 31 ust. 1-3 Konstytucji a treścią normy

wynikającej z art. 46 ustawy o prokuraturze. Rozważania skarżącego w tym zakresie wydają się niewystarczające do przyjęcia zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Tym samym należy uznać, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w przedmiocie badania zgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 31 Konstytucji jest w niniejszej sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną niedopuszczalne, a zatem postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dokonując analizy powołanego jako wzorca kontroli art. 92 ust. 2 Konstytucji, należy podkreślić, iż przepis ten nie daje podstaw do dekodowania praw podmiotowych, których ochrony można się domagać za pomocą skargi konstytucyjnej. Nie może więc być on bezpośrednio punktem odniesienia dla dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 22 lipca 2010 r., Ts 248/08). Ponadto Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że niezależnie od powyższego, art. 92 ust. 2 Konstytucji pozostaje bez związku z zakwestionowanymi w skardze przepisami i zarzutami w niej sformułowanymi. Art. 92 ust. 2 Konstytucji jest adresowany do organu upoważnionego do wydania rozporządzenia i zakazuje mu przekazania tej kompetencji innemu organowi. Skarżący nie zarzucał jednak ani tego, że przy wydawaniu zaskarżonego rozporządzenia nastąpiło takie przekazanie kompetencji, ani tego, że zaskarżone przepisy na nie pozwalają. Jego zarzuty wiązały się wyłącznie z możliwością uregulowania kwestii związanych ze sferą praw i wolności jednostki w akcie wykonawczym, a więc z treścią art. 31 ust. 3, a nie art. 92 ust. 2 Konstytucji (orzeczenie TK z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt Ts 171/13).

Na marginesie należy podkreślić, że istota zarzutów skarżącego wiąże się z istniejącą w przekonaniu skarżącego swoistą luką prawodawczą, polegającą na braku określonej regulacji ustawowej. W związku z tym przypomnieć trzeba, że tak sformułowane zarzuty nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Zarzut braku regulacji prawnej regulującej normy czasu pracy prokuratora prokuratury rejonowej, nie może być rozpoznany w trybie skargi konstytucyjnej, gdyż przedmiotem postępowania przed Trybunałem może być akt normatywny, a nie fakt braku aktu normatywnego określonej treści. Trybunał Konstytucyjny pełni rolę „ustawodawcy negatywnego”, natomiast nie ma on kompetencji prawotwórczych (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 27 stycznia 1998 r., Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., Ts 83/98); nie może także zobowiązywać organów władzy ustawodawczej do wydania aktu normatywnego, nawet gdy potrzeba jego wydania wynika z Konstytucji lub umowy międzynarodowej. Konkluzja taka wynika zarówno z art. 188 pkt

1-3, jak i z art. 79 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego formułowano też pogląd, iż „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00). Wskazywana przez skarżącego luka, o której mowa w skardze konstytucyjnej, nie może być przedmiotem oceny w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie niekonstytucyjności norm prawnych.

Odnosząc się do braku adekwatności powołanych wzorców, należy zaznaczyć, iż z uwagi na pozostawienie skargi bez rozpoznania w zakresie art. 8 ustawy o prokuraturze, nie zachodzi potrzeba zbadania zgodności art. 46 ustawy o prokuraturze z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W sytuacji, gdyby Trybunał nie znalazł podstaw do umorzenia postępowania, należy wziąć pod rozwagę nieadekwatność powołanego przez skarżącego wzorca - art. 92 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten zakazuje przekazywania kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia innym organom, niż te które posiadają do tego umocowanie konstytucyjne. W realiach niniejszej sprawy nie może być mowy, o naruszeniu tej normy. Przede wszystkim przepis art. 46 ustawy o prokuraturze nie zawiera żadnej delegacji do wydania rozporządzenia, zaś Regulamin to akt prawny normujący sposób wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i został wydany przez organ do tego uprawniony, którym jest Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego. Skarżący pismem z dnia 26 marca 2015 r., uzupełniając argumentację podniósł, iż ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności zostały uregulowane przez organy niższego rzędu, czego efektem stały się regulacje w formie Regulaminu, a także wydanych na jego podstawie zarządzeń prokuratorów różnych szczebli. Nie sposób się jednak zgodzić z twierdzeniem skarżącego, jakoby ograniczenie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i prawa do wypoczynku oraz prawa do ochrony pracy, wyrażające się w możliwości ponadnormatywnego świadczenia pracy przez prokuratora nastąpiło na mocy aktu prawnego rangi pozaustawowej. Bezspornie bowiem kwestia czasu pracy prokuratorów uregulowana została aktem prawnym rangi ustawowej, właśnie na mocy przepisu art. 46 ustawy o prokuraturze, który stanowi, że czas pracy prokuratora jest mierzony wymiarem zadań.


Na tym etapie wyводу należy podkreślić, że owa „elastyczność” czasu pracy prokuratorów ma swoje źródło w specyfice ich zadań w sferze służby publicznej, która została im powierzona. Winni oni bowiem podejmować działania niezwłocznie, żeby nie

powiedzieć natychmiast, zwłaszcza wówczas, gdy zachodzi potrzeba czuwania nad ściganiem przestępstw (art. 2 ustawy o prokuraturze), a w tym, chociażby podjęcia stosownych czynności procesowych tzw. w niezbędnym zakresie (art. 308 k.p.k.). A zatem ewentualna aktywność prokuratorów w danym momencie ma swoje źródła zewnętrzne, jakim jest zaistnienie zdarzeń zainicjowanych działaniami lub zaniechaniami innych osób. Konsekwencją tego jest potrzeba zapewnienia, zarówno przez ustawodawcę, co uczynił poprzez normę art. 46 ustawy o prokuraturze, a co za tym idzie przez kierowników stosownych jednostek organizacyjnych prokuratury poprzez stosowne zarządzenia techniczno-organizacyjne (np. w sprawie organizacji dyżurów), warunków do prawidłowego wykonywania zadań przez prokuratorów, nałożonych na nich przez ustawodawcę. Niezasadne jest zatem stwierdzenie skarżącego jakoby ograniczenie praw dotyczące warunków pracy prokuratora następowało na mocy aktów prawnych niższego rzędu takich jak rozporządzenia czy też zarządzenia wewnętrzne kierowników określonych jednostek organizacyjnych prokuratury. Akty te nie stanowią norm dotyczących czasu pracy prokuratora, lecz wyłącznie regulują kwestie urzędowania prokuratorów a nie prokuratorów, a także ustalają zasady organizacji dyżurów prokuratorów, które mają wszak na celu zapewnienie permanentnego dostępu do prokuratora, aby niezwłocznie podjął on stosowne działania, w zakresie swoich zadań określonych ustawą o prokuraturze.

Mając na uwadze przedstawione wyżej stanowisko i argumenty na jego poparcie Rada Ministrów wnosi jak w *petitum* niniejszego pisma.

Z upoważnienia

PREZESA RADY MINISTRÓW


Robert Brochocki

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- odpisy stanowiska – 5 egz.
- pełnomocnictwo

Sprawę prowadzi: Katarzyna Grzelak-Bach