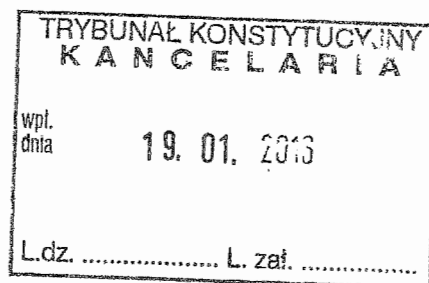




Warszawa, dnia 18 stycznia 2016 r.

PG VIII TK 130/15
(SK 40/15)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B Ś. wnoszącego o stwierdzenie,
że:

- 1) przepisy art. 8 ust. 2 i art. 46 i ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) 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 ponad 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 w zw. z art. 47 i art. 24 i art. 31 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji;
- 2) przepisy art. 8 ust. 2 powołanej w pkt 1 ustawy o prokuraturze i § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 144) oraz § 21 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. (Dz.U. poz. 1218 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zarządzania przez przełożonego pełnienia przez wyznaczonych prokuratorów dyżurów w dni ustawowo wolne od pracy – są

niezgodne z art. 66 w zw. z art. 47, art. 24, art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 i 2 oraz w zw. z art. 92 ust. 2 Konstytucji

- na podstawie 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 46 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.):

- 1) jest zgodny z art. 66 w zw. z art. 24 oraz art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2) nie jest niezgodny z art. 66 w zw. z art. 47 i art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

B Ś. (dalej także: Skarżący), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Postanowieniem z dnia 29 września 2015 r., Trybunał Konstytucyjny, działając na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), z powodów formalnych odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 144) oraz § 21 ust. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. poz. 1218) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zarządzania przez

przełożonego pełnienia przez wyznaczonych prokuratorów dyżurów w dni ustawowo wolne od pracy – z art. 66 w zw. z art. 47, art. 24, art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 33 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W części dotyczącej art. 46 ustawy o prokuraturze, skarga konstytucyjna została przekazana do merytorycznego rozpoznania, zatem niniejsze stanowisko ogranicza się do tej materii.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący wystąpił do sądu z powództwem o zapłatę wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z tytułu pełnienia dyżurów po godzinach pracy i w dni wolne od pracy. Sąd Rejonowy w Ł , wyrokiem z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt), oddalił powództwo. Uzasadniając orzeczenie, Sąd podniósł, iż podstawą zatrudnienia prokuratora jest stosunek służbowy regulowany przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze i stosownie do art. 46 tej ustawy czas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań. W systemie czasu pracy dotyczącym prokuratora nie ma wymogu dostosowania wymiaru zadań czy ich realizacji do norm czasu pracy, ponieważ art. 46 ustawy o prokuraturze w ogóle nie nawiązuje do powszechnych norm czasu pracy. Zatem czasu efektywnej pracy podczas dyżurów, w obecnym stanie prawnym, nie można kwalifikować jako ponadnormatywnej. Sąd Okręgowy w Ł , wyrokiem z dnia września 2014 r. (sygn. akt), oddalił apelację od wyroku sądu I instancji, podzielając argumentację zawartą w jego uzasadnieniu.

Zaskarżony art. 46 ustawy o prokuraturze stanowi, iż „[c]zas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań”. Przepis ten został zaskarżony w zakresie, w jakim „nie ustala 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 i z prawem do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad 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” (pkt 1 petitum skargi).

Jako zasadniczy wzorzec kontroli Skarżący wskazał w pkt 1 petitum skargi art. 66 Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu naruszenia tej normy konstytucyjnej głównie oscylowało wokół polemiki z orzeczeniami sądów I i II instancji – odpowiednio z orzeczeniem oddalającym powództwo B Ś. i orzeczeniem utrzymującym takie rozstrzygnięcie w mocy. W szczególności Skarżący zakwestionował uznanie przepisu art. 46 ustawy o prokuraturze jako regulacji zupełnej, wyczerpującej i zamkniętej. Argumentując, Skarżący podniósł, iż przepis ten „nie określa jakichkolwiek maksymalnych norm czasu pracy prokuratora, nie określa sytuacji w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie, a także nie reguluje żadnych kwestii związanych z pracą w dni ustawowo wolne od pracy, święta.”.

Art. 66 ust. 1 Konstytucji stanowi o prawie każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, pozostawiając ustawodawcy określenie sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków pracodawcy. Z ust. 2 tego artykułu wynika prawo pracownika do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Także w odniesieniu do ustalenia maksymalnych norm czasu pracy przepis ten odsyła do ustawy. Jak wynika z przywołanej regulacji konstytucyjnej, ustalenie czasu pracy stanowi materię ustawową. W aspekcie poruszonego przez Skarżącego problemu, istotne jest zatem, czy zaskarżony przepis mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

W orzeczeniu z dnia 24 lutego 2004 r., o sygnaturze K 54/02 (OTK ZU 10/2A/2004), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż «kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji uwzględniać powinna wskazany w tym przepisie zakres kompetencji ustawodawcy oraz jego programowy (ogólny) charakter. W takiej sytuacji „głębokość” kontroli konstytucyjnej nie może więc sięgać tak daleko jak w przypadku przepisów dotyczących praw i wolności politycznych lub osobistych. W szczególności nie można tu mówić w ogóle o ustawowym ograniczeniu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ponieważ zakres tego prawa i sposób jego realizacji określa nie sama Konstytucja, ale ustawa „zwykła”. Poza tym samo pojęcie „bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” nie jest na tyle jednoznaczne, aby na jego podstawie Trybunał Konstytucyjny mógł dokładnie i precyzyjnie ustalić zakres ochrony, jaką przyznaje on pracownikom np. w dziedzinie czasu pracy. Zresztą

zauważyć należy, że ustalenie takie prowadziłyby w konsekwencji do tego, że to Trybunał Konstytucyjny, a nie organy sprawujące władzę ustawodawczą określałyby sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Wszystko to prowadzi do wniosku, że w przypadku kontroli zgodności rozwiązań prawnych z tym przepisem Trybunał Konstytucyjny winien ograniczyć się do kontroli, czy regulacja ustawowa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy bowiem faktycznie pewnego „minimalnego standardu wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 66 ust. 1 nie została całkowicie pozbawiona „materialnej” treści. W pozostałym zakresie ma on swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które służyć mają celowi określonemu w art. 66 ust. 1 Konstytucji.».

Stosunek służbowy prokuratorów został uregulowany powołaną wyżej ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. Jediną normą określającą czas pracy prokuratora jest art. 46 tej ustawy. Wprowadza on zadaniowy czas pracy, co nie oznacza, że czas pracy prokuratorów należy postrzegać w kategoriach „systemu zadaniowego czasu pracy”, w rozumieniu Kodeksu pracy. Oczywisty zatem jest brak odesłania do Kodeksu pracy lub regulacji zawartych w innych aktach prawnych, co świadczy o tym, że ustawodawca uznał przepis za zupełny w zakresie określenia czasu pracy prokuratorów. Konkluzji tej nie podważa, wskazany przez skarżącego na str. 7 skargi, argument, iż dyżurów nie pełnią wszyscy prokuratorzy w jednostkach szczebla rejonowego, co czyni zadość zaleceniom Departamentu Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości, że przy ustalaniu planu dyżurów należy mieć na uwadze art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 269 j.t. ze zm.), chroniący w szczególnych sytuacjach kobiety w ciąży i opiekujące się dziećmi do lat 8. Należy podkreślić, iż podniesiony przez Skarżącego argument odwołuje się do zaleceń Departamentu Kadr przy ustalaniu dyżurów, nie zaś do rozwiązania normatywnego o czasie pracy prokuratorów.

Dla wsparcia tezy o niezupełności zaskarżonego przepisu, Skarżący powołał się także na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE, która - zdaniem

autora skargi - wskazuje w sposób niebudzący wątpliwości na niekompletność ustawy o prokuraturze. Przywołana dyrektywa z dnia 4 listopada 2003 r. (Dz. Urz. UE. L. z 2003 nr 299 poz. 9) gwarantuje korzystanie z minimalnych okresów odpoczynku dobowego i tygodniowego oraz czasu pracy w wymiarze nieprzekraczającym przeciętnie 48 godzin tygodniowo w czteromiesięcznym okresie rozliczeniowym. Argumentacja Skarżącego jest chybiona, bowiem dyrektywa odnosi się do związku prawa do wypoczynku z czasem pracy, nie reguluje natomiast pracy w godzinach nadliczbowych i wynagrodzenia za tę pracę. Trudno zatem przyjąć, że zaskarżony przepis, który nie odnosi się do czasu pracy w godzinach nadliczbowych jest „niezupełny”.

Zasada zależności czasu pracy prokuratora od przydzielonych prokuratorowi zadań pozostaje niezmienna, począwszy od wejścia w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (t.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 10 poz. 30 ze zm.), która w art. 59 stanowiła, iż „[p]racownicy prokuratorscy są pracownikami o nie normowanym czasie pracy”. W pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 31 poz. 138.) art. 60 stanowił, iż „[c]zas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań”.

Taka regulacja czasu pracy jest konsekwencją charakteru stosunku służbowego prokuratora, wynikającego z pełnienia służby publicznej. Dla określenia zakresu znaczeniowego pojęcia „służba publiczna” należy przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r. o sygnaturze akt SK 11/11 (OTK ZU 40/4/A/2013): «W Konstytucji wyrażenie „służba publiczna” (por. art. 60 Konstytucji), jako pojęcie zbiorcze, obejmuje sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe. Nie budzi wątpliwości, że odmienne ustrojowe funkcje każdej z tych grup, cele i zasady organizacji wymagają odpowiedniego unormowania treści stosunku prawnego osób sprawujących urząd lub

pełniących funkcje publiczne. Znajduje to wyraz w szczególnych ustawach, czyli pragmatykach służbowych, dla tych poszczególnych dziedzin. Niemniej można określić podstawowe cechy, które charakteryzują ten szczególny, pozakodeksowy sposób zatrudnienia. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że do cech tych zalicza się: 1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) z zachowaniem zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za swe działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie określonych uprawnień urzędnika będącego w służbie państwowej mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie.».

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 kwietnia 2009 r. II PZP 2/09 (LEX nr 487999) przeprowadził gruntowną analizę historyczną wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy przez pracowników uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej, w oparciu o którą wyprowadził regułę, iż „[p]racownicy 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.”.

Przytoczone orzeczenia uzasadniają tezę, iż odmienność pragmatyki służbowej prokuratorów, implikująca potrzebę odrębnej regulacji czasu pracy tej grupy zawodowej, wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu pracy w tym zakresie, co oznacza „zupełność” regulacji zawartej w ustawie o prokuraturze. Skoro bowiem przewiduje ona zadaniowy czas pracy, to tym samym nie może go normatywnie limitować.

Niezbędność wyznaczenia czasu pracy prokuratora ramami jego zadań determinowana jest brakiem możliwości określenia ilości i intensywności wykonywanej pracy – to po pierwsze, a po drugie – wynikającą z art. 8 ustawy o prokuraturze, niezależnością prokuratora przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach, z czym wiąże się samodzielne planowanie czynności, określanie terminu ich realizacji i kształtowanie własnego rozkładu czasu pracy.

W uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku z dnia 7 maja 2013 r. o sygnaturze SK 11/11 Trybunał Konstytucyjny wykazał odrębność pragmatyki służbowej sędziów, regulowanej postanowieniami ustawy – Prawo o ustroju sądów, która stanowi *lex specialis* w stosunku do Kodeksu pracy. Trybunał Konstytucyjny wskazał na szereg elementów, świadczących o odmienności ukształtowania stosunku zatrudnienia tej grupy zawodowej nie tylko od Kodeksu pracy, ale także od innych pragmatyk służbowych. Jako podstawowe elementy stosunku służbowego sędziów Trybunał Konstytucyjny wskazał: zaostrzone kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia, nawiązanie stosunku służbowego w ramach aktu powołania, jednostronne ustalenie przez państwo w drodze ustawowej warunków służby, wzmocniony system odpowiedzialności, szczególne uprawnienia niespotykane na gruncie umownych stosunków zatrudnienia (np. stan spoczynku, dodatkowy urlop), czy stabilizację zatrudnienia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, iż „w prawie o ustroju sądów powszechnych ustawodawca przesądził o równości stawek wynagrodzenia sędziów równorzędnych sądów, zróżnicowaniu kwot wynagrodzenia tych sędziów według stażu pracy i pełnionych funkcji (dodatki za wieloletnią pracę i dodatki funkcyjne), ustalaniu wynagrodzenia sędziowskiego jako wielokrotności wskazanej przez ustawodawcę wielkości bazowej (kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej). Ustawodawca wykluczył

jednocześnie różnicowanie wysokości wynagrodzenia w zależności od czasochłonności czy stopnia skomplikowania powierzonych sędziom zadań”.

Przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny niektóre elementy pragmatyki służbowej sędziów odpowiadają także statusowi prawnemu prokuratorów, stąd też zawarte w przywołanym orzeczeniu Trybunału tezy zachowują swoją aktualność w stosunku do tej grupy zawodowej. Wprawdzie Skarżący zaprezentował argumentację, mającą wykazać odmienność zawodu sędziego i prokuratora, kładąc nacisk na niezawisłość sędziowską, stanowiącą immanentny atrybut sędziego, jednakże różnica ta w materii określania czasu pracy i specyfiki nakładanych na obie grupy zawodowe zadań, jest irrelevantna. Należy podkreślić, iż w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego, wymienione wyżej cechy stosunku służbowego sędziego mają na względzie główny cel, jakim jest stworzenie odpowiednich gwarancji niezawisłości sędziowskiej, natomiast nadanie stosunkowi służbowemu prokuratorów podobnych charakteryzujących go cech, kreuje rangę tego zawodu, wzmacnia niezależność prokuratora, a nade wszystko zapewnia prawidłowe wykonywanie ustawowych zadań w ramach służby publicznej. Właśnie te argumenty przemawiają jednoznacznie za konstytucyjnością zakwestionowanej przez Skarżącego regulacji.

Normatywne rozwiązanie dotyczące czasu pracy prokuratora nie stoi w opozycji do konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku, wyrażonych w art. 66 Konstytucji. W cytowanym wyżej orzeczeniu z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „oczywiste jest, że normy i warunki b.h.p. w zakresie maksymalnego czasu pracy nie są i nie mogą być jednakowe dla wszystkich stanowisk”. Przyjęty w zaskarżonym przepisie model czasu pracy odpowiada charakterowi pracy prokuratorów i specyfice organizacji prokuratury jako instytucji, a tym samym nie ma charakteru dowolnego i mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Jedynie nieprawidłowa praktyka powierzania i wypełniania zadań prokuratorów może kolidować z brakiem odpowiedniego odpoczynku.

Badając zgodność z art. 66 ust. 1 Konstytucji, warto przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, (OTK ZU nr 7/2000, poz. 255), w którym stwierdza, że «[d]alszą wskazówką dla interpretacji art. 66

ust. 1 jest postanowienie art. 81 wskazujące, iż "praw określonych w (...) art. 66 (...) można dochodzić w granicach określonych w ustawie". Trybunał Konstytucyjny - w nawiązaniu do wcześniejszych orzeczeń (np. wyroki z: 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 4/2000, s. 512-513; 11 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 144) uważa, że choć nie sprowadza to art. 66 (i innych podobnych przepisów) do roli postanowienia o czysto programowym charakterze, to jednak redukuje zakres jego bezpośredniej stosowalności (oraz innych przepisów wskazanych w art. 81). 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 (i innych podobnych przepisów) rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to - choćby w oparciu o zakaz naruszania "istoty" praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) - będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności i to zarówno w procedurze wniosku lub pytania prawnego, jak i w drodze skargi konstytucyjnej.».

Powyższa argumentacja uzasadnia konkluzję, iż zaskarżony przepis jest zgodny z art. 66 Konstytucji, a tym samym, z powołanym jako związkowy wzorzec kontroli, art. 24 Konstytucji, stanowiącym, iż „[p]raca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.”. Wobec wykazania, iż zaskarżony przepis nie narusza prawa prokuratora do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku, bezprzedmiotowe są rozważania w kwestii proporcjonalności owych ograniczeń, stosownie do treści art. 31 Konstytucji.

Skarżący wskazał jako związkowy wzorzec kontroli art. 47 Konstytucji, statuujący, iż „[k]ażdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”. Przytoczona

norma konstytucyjna jest nieadekwatnym wzorcem, ponieważ art. 46 ustawy o prokuraturze nie reguluje życia prywatnego, czy rodzinnego prokuratora i w żadnej mierze go nie ogranicza (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2013 r. SK 11/11 (OTK ZU 40/4/A/2013). Wsparciem dla tej konstatacji będzie teza z uzasadnienia powołanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, iż „[t]reść 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 (zob. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., U. 5/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 249 i n., 11 kwietnia 2000 r., K. 15/98, OTK ZU Nr 3/2000, s. 377). Art. 47 nie ma natomiast bezpośredniego przełożenia na sposób kształtowania obowiązków pracowniczych i czasu pozostawiania do dyspozycji zakładu pracy.”.

Jako związkowy wzorzec kontroli Skarżący wskazał także art. 92 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, iż „[o]rgan upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.”. Zdaniem skarżącego, „[n]iekonstytucyjność art. 46 ustawy o prokuraturze wynika z faktu, iż ustawodawca wbrew zasadzie wyrażonej w art. 92 ust. 2 Konstytucji, precyzyjne regulowanie kwestii dotyczących nałożenia ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności (prawa do higienicznych i bezpiecznych warunków pracy, prawa do wypoczynku, do życia prywatnego i rodzinnego, prawa do określonych w ustawie dni wolnych od pracy) scedował na organy niższego rzędu, czego efektem są regulacje prawne w formie rozporządzenia (Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury - § 64 i § 65) oraz wydawanych na podstawie tego rozporządzenia zarządzeń: Prokuratora Okręgowego (Regulamin pracy) i zarządzeń Prokuratora Rejonowego (o dyżurach obejmujących okresy tygodniowe, trwające od poniedziałku, od godziny 15:30 do następnego poniedziałku do godziny 7:30, w tym także dni ustawowo wolne od pracy). ” (str. 9 skargi konstytucyjnej).

Odnosząc się do przytoczonego stwierdzenia Skarżącego, podnieść należy, iż art. 46 ustawy o prokuraturze nie jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, a więc nie mógł on stanowić podstawy do wydania aktów prawnych

wskazanych w skardze konstytucyjnej. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się do zakazu tzw. subdelegacji, oparty jest na nieporozumieniu co do znaczenia instytucji „subdelegacji”. Z tego względu uzasadniony jest wniosek, iż nie ma związku pomiędzy zakwestionowanym przepisem a wskazanym wzorcem kontroli, wobec czego nie jest on adekwatny do badania relacji z zaskarżoną normą.

Podsumowując niniejszy wywód, warto powołać się na wnioski Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w cytowanym wyżej orzeczeniu o sygnaturze SK 11/11, że „z Konstytucji nie wynika jeden konkretny model czasu pracy, który powinien obowiązywać wszystkich. Wręcz przeciwnie, ustawodawca ma swobodę określenia systemu pracy określonych grup zawodowych, a odejście w kwestii czasu pracy sędziów od ogólnego rozwiązania przyjętego w kodeksie pracy na rzecz odrębnej regulacji zamieszczonej w pragmatyce służbowej mieści się w zakresie swobody regulacyjnej, która mu przysługuje. Konstytucja nie przesądza bowiem ani o wymiarze czasu pracy, ani o liczbie dni wolnych od pracy czy warunkach nabywania urlopu. Nie można więc uznać, że art. 66 ust. 2 Konstytucji nakazuje odnoszenie kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności wszystkich grup zawodowych.” .

Przytoczona konkluzja w zestawieniu z przedstawioną argumentacją, dotyczącą specyfiki pragmatyki służbowej prokuratorów, uzasadnia zaprezentowane na wstępie stanowisko.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego