



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Katarzyna Łażewska-Hrycko

Warszawa, 2021-03-08



UNP:GIP-21-08556

GIP-GPP.081.8.2021.2

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 29 stycznia 2021 r. (nr rej. III.7044.12.2021.LN) dotyczące delegowania prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury bez ich zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury, uprzejmie informuję, iż poruszona kwestia nie należy do kompetencji organów Państwowej Inspekcji Pracy. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2019, poz. 1251) o Państwowej Inspekcji Pracy do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych.

W przedmiotowej kwestii wskazany zakres zbadania sprawy wykracza jednak poza kompetencje organów Państwowej Inspekcji Pracy, a to z uwagi na fakt, iż podniesiona problematyka dotyczy stosunku służbowego prokuratorów w sferze publicznoprawnej. Pomimo że termin "stosunek służbowy" jest pojęciem języka prawnego, to jednak w polskim systemie prawnym brak jest jego definicji. Przez przedstawicieli doktryny w najogólniejszym sensie jest on uważany za szczególną postać stosunku administracyjnego, co wynika z doktrynalnej koncepcji służby państwowej, określanej jako stosunek prawny danej osoby do państwa, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania, za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły

funkcji państwowych, zwłaszcza czynności związanych bezpośrednio z realizacją władzy państwowej.

Obecnie w literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa rodzaje stosunków służbowych, mianowicie niepracownicze i pracownicze stosunki służbowe. Posługiwanie się zwrotem "pracowniczy stosunek służbowy" (służbowy stosunek pracy) znajduje uzasadnienie w tym, że struktura każdego bez wyjątku stosunku prawnego powstałego przede wszystkim w wyniku aktu nominacji pracowniczej ma złożoną treść, przejawiającą się w jednoczesnym połączeniu stron stosunkami podstawowymi o charakterze publicznoprawnym (służbowym) oraz zobowiązaniowym (pracowniczym). Oznacza to, że składa się on z norm wyznaczających służbową (publicznoprawną) sferę statusu pracownika, które określają jego relacje z organem niebędącym pracodawcą, najczęściej w związku z aktem powierzenia, zmiany lub pozbawienia stanowiska oraz relacje dyscyplinarne, jak i z norm wyznaczających sferę zobowiązaniową, odnoszącą się zasadniczo do stosunków między nominatem jako pracownikiem a zatrudniającym go pracodawcą. Ze względu na rozmiar i wzajemny rozkład pierwiastków publicznych (służbowych) i zobowiązaniowych (pracowniczych) w ich treści przybierać mogą one postać stosunków służbowo-pracowniczych (np. sędziowie i prokuratorzy), pracowniczo-służbowych (np. urzędnicy, kontrolerzy NIK) oraz stosunków pracowniczych z elementami służbowymi (np. nauczyciele, pracownicy nauki).

Ze swej istoty zasada ustawowej nierównorzędności stron stosunku służbowego przejawia się w nadrzędności władzy służbowej, która jako nosiciel władztwa (imperium) państwowego dysponuje uprawnieniami władczymi wobec zatrudnionego. Wskazana nadrzędność znajduje swój wyraz zarówno w formalnie jednostronnym charakterze aktu mianowania (zgoda kandydata nie jest składnikiem aktu nominacyjnego, lecz tylko warunkiem jego ważności i skuteczności), w podległości władzy dyrektywnej przełożonego (obowiązek poddania się jednostronnym zmianom treści stosunku służbowego) oraz dyscyplinarnej (tak T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, ZNSA z 2010 r. nr 5-6, s. 249-266).

Podkreślenie przewagi cech charakterystycznych dla stosunku administracyjnoprawnego w przypadku tych stosunków prawnych następuje również w warstwie semantycznej poprzez zastosowanie w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021, poz. 66) zwrotów: nawiązanie stosunku służbowego, wygaśnięcie stosunku służbowego, przeniesienie na inne miejsce służbowe itp. Element służbowy podkreślający związek z władztwem administracyjnym, w tym przejawiający się

w możliwości delegowania prokuratora polegającego na czasowym powierzeniu określonych czynności prokuratorowi w innej jednostce organizacyjnej w istocie mieści się w sferze administracyjnoprawnej (por. P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego nr 8 (5) z 2013 r., s. 202-217). Typowo pracownicze elementy stosunku służbowego prokuratora zdają się schodzić na plan dalszy, a pierwsze miejsce zajmuje pełnienie służby prokuratorskiej, któremu zostają podporządkowane cechy charakterystyczne dla zatrudnienia typu pracowniczego (por. postanowienie z dnia 9 lutego 2010 r., I PZP 7/09)

Abstrahując od powyższego, w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy poruszony przez Pana Rzecznika problem delegowania prokuratorów związany z pełnioną przez nich służbą prokuratorską w państwie został uregulowany w sposób wyczerpujący w rozdziale 2 zatytułowanym „Prawa i obowiązki prokuratorów”, a przede wszystkim w art. 106 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze. W rozdziale tym określono reguły i warunki dopuszczalności delegowania, ustalania czasu trwania delegacji i odwoływania prokuratora z delegacji. Jak stanowi wyraźnie art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze 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. Z kolei, w myśl § 3 w uzasadnionych przypadkach, z uwagi na potrzeby kadrowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy może delegować prokuratora bez jego zgody na okres 12 miesięcy w ciągu roku do prokuratury mającej siedzibę w miejscowości, w której zamieszkuje delegowany, lub do prokuratury w miejscowości, w której znajduje się prokuratura będąca miejscem zatrudnienia delegowanego. Zatem w § 2 art. 106 przedmiotowej ustawy ustawodawca nie wymienił dodatkowej przesłanki np. w postaci potrzeb kadrowych lub innej mającej uzasadniać dopuszczalność delegowania prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Nie wskazał również, jak to uczynił wyraźnie w § 3 wyżej przytoczonego art. 106 tej ustawy, zakresu terytorialnego delegowania. Nie sposób zatem, przy takiej konstrukcji przepisu art. 106 Prawa o prokuraturze sięgać do jej art. 130, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszej 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 – przepisy kodeksu pracy. Gdyby wolą ustawodawcy było uzależnienie możliwości delegowania prokuratora na okres do 6 miesięcy w ciągu roku np. od potrzeb kadrowych, to uczyniłby to wprost, tak jak chociażby w § 3 art. 106 tej ustawy.

Z uwagi na zupełność przedmiotowej regulacji, nie ma podstaw do twierdzenia, że tą hipotetyczną lukę uzupełnia ogólne odesłanie z art. 130 Prawa o prokuraturze. Przepis ten stosuje się bowiem tylko w sprawach nieuregulowanych ustawą Prawo o prokuraturze, a sprawa delegowania została, co najmniej w zakresie przesłanek jego stosowania, tą ustawą uregulowana. Wobec treści art. 106 Prawa o prokuraturze, nie można przyjmować, że wolą ustawodawcy było, aby reguły delegowania prokuratorów w pragmatyce prokuratorskiej były identyczne z regułami delegowania wskazanymi w przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (podobnie, ale w odniesieniu do zadaniowego systemu czasu pracy orzekł Sąd Okręgowy w Zielonej Górze w wyroku z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. IV Pa 11/09).

W aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do podejmowania działań przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie związanym z zagadnieniem sygnalizowanym przez Pana Rzecznika. Okoliczności delegowania mogą co najwyżej być przedmiotem badania przez sąd pracy. Jak stanowi bowiem art. 101 § 1 tej ustawy w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Ponadto, kwestia ta mogłaby być przedmiotem wystąpienia przez Pana Rzecznika do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawie dotyczącej wprowadzenia przesłanek zawężających możliwość delegowania prokuratorów z uwagi chociażby na ich sytuację osobistą lub rodzinną.

Z poważaniem,

Katarzyna Łażewska-Hrycko

Główny Inspektor Pracy

/-podpisano elektronicznie/