



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8 stycznia 2020 r.

III.7044.80.2019.LN

**Sąd Okręgowy w Krakowie
Wydział VII Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych
ul. Przy Rondzie 7
31-547 Kraków**

sygn. akt VII P 45/19

Powód:

Mariusz Krasoń
(adres w aktach)

Pozwany:

Prokuratura Regionalna w Krakowie
(adres w aktach)

**Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) w zw. z art. 7 oraz art. 60 § 1 k.p.c. zgłaszam udział Rzecznika w sprawie z powództwa Mariusza Krasonia przeciwko Prokuraturze Regionalnej w Krakowie

i wnoszę o:

uwzględnienie powództwa w całości.

UZASADNIENIE

W pierwszej kolejności należy się odnieść do stanowiska pozwanej, wskazującego na brak legitymacji biernej z jej strony i konieczność oddalenia powództwa z tej przyczyny.

Analiza wysuniętych w tym zakresie zarzutów wskazuje, że pozwana podchodzi bardzo „sztywno” do wykładni przepisów prawa. Wskazuje bowiem, że jako pracodawca, nie miała wpływu na sytuację prawną powoda, ponieważ decyzję o jego delegowaniu podjął Prokurator Krajowy na podstawie art. 106 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740, dalej jako p.o.p.). Przepis ten pozwala Prokuratorowi Generalnemu i Prokuratorowi Krajowemu na delegowanie prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej do innej jednostki organizacyjnej na okres 6 miesięcy w ciągu roku bez zgody prokuratora.

Zgodnie z art. 1, art. 13, art. 14 w zw. z art. 16 p.o.p. Prokurator Generalny i Prokurator Krajowy to równocześnie ustawowe organy i określenie stanowisk funkcjonujących w strukturach organizacyjnych prokuratury. Prokurator Krajowy jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 § 2 p.o.p.). Sprawa wykonywania czynności z zakresu prawa pracy przez Prokuratora Krajowego w stosunku do podległych prokuratorów nie została do tej pory rozstrzygnięta wprost przez judykaturę. Zdaniem Rzecznika można jednak bronić poglądu, że w przypadku delegowania takiego prokuratora do innej jednostki prokuratury przez Prokuratora Krajowego, ten ostatni wykonuje czynności z zakresu prawa pracy jako organ zarządzający jednostką w rozumieniu art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm., dalej jako k.p.). Wskazać należy, że zgodnie z tym przepisem k.p. za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona osoba. W opinii doktryny enumeratywne wyliczenie organów zarządzających nie jest możliwe ze względu na partykularyzm regulacji normatywnych bądź ustrojowo-organizacyjnych

funkcjonujący w stosunkach pracy. Możliwe jest, że u jednego pracodawcy przymiot ten będzie posiadał więcej niż jeden organ (por. Baran Krzysztof W. (red.), Kodeks pracy. Komentarz, wyd. IV. Opublikowano: WKP 2018). Jak podniesiono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, o tym kto występuje w roli osoby lub organu dokonującego za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy w rozumieniu tego przepisu decydują w pierwszej kolejności przepisy prawa (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II PZ 62/07, OSNP 2009/5-6/68). O ile zgodnie z podnoszonym poglądem w judykaturze, pracodawcą prokuratora jest odpowiednia jednostka organizacyjna, w której jest zatrudniony (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2009 r., sygn. akt II PK 131/08, OSNP 2010/15-16/185), zaś powoływanie prokuratorów wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury należy do dyskrecyjnej władzy Prokuratury Generalnej (w aktualnym stanie prawnym jest to art. 15 § 1 p.o.p.), to delegowanie prokuratury powszechnej jednostki prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury zostało przyznane zarówno Prokuratorowi Generalnemu, jak i Prokuratorowi Krajowemu (art. 106 § 2 p.o.p.).

Z powyższego wynika, że czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie dokonuje jeden podmiot, ale wszystkie podmioty, którym to uprawnienie przyznaje ustawa, co w świetle innych przepisów prawa pracy i postępowania cywilnego oznacza możliwość kontroli tych czynności przed sądem pracy (droga sądowa). Powyższy pogląd koresponduje z rozważaniami Sądu Najwyższego uczynionymi w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 22 stycznia 2008 r. Sąd Najwyższy wskazał w nim, że organ zarządzający jednostką może być jednoosobowy lub wieloosobowy i mieścić się w strukturze organizacyjnej bądź nie być jej organem, zaś o tym, kto występuje w roli osoby lub organu dokonującego za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 3¹ § 1 k.p. decydują przepisy prawa, statuty bądź innego rodzaju regulacje wewnętrzzakładowe. Skoro w niniejszej sprawie art. 106 § 2 p.o.p. wprost przyznaje takie uprawnienie wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu lub Prokuratorowi Krajowemu, nie zaś innym osobom, to uznać należy, że to jeden z tych podmiotów dokonuje w tym przypadku czynności z zakresu prawa pracy.

Delegacja prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury ma co prawda charakter czasowy, zmienia jednak niewątpliwie na ten okres treść stosunku służbowego w zakresie miejsca, rodzaju wykonywanej pracy i hierarchicznego podporządkowania prokuratora. Z art. 101 § 1 p.o.p. wynika zaś, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym do spraw pracowniczych. Przepis ten nie wyłącza spraw dotyczących delegowania prokuratora bez jego zgody z drogi postępowania sądowego. Stąd też uprawniony jest wniosek, że prokurator delegowany bez swojej zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury może odwołać się od takiej decyzji do sądu właściwego dla spraw pracowniczych. Tylko wówczas powstaje możliwość obrony przed arbitralnością decyzji podejmowanych na podstawie art. 106 § 2 p.o.p. i nie biorących pod uwagę słusznego interesu delegowanego prokuratora.

Dla porządku wskazać należy, że powód skierował pozew przeciwko trzem podmiotom, a mianowicie przeciwko Prokuratorowi Generalnemu, Prokuratorowi Krajowemu oraz Prokuraturze Regionalnej w Krakowie o ustalenie treści stosunku pracy w zakresie miejsca wykonywania czynności służbowych w okresie delegacji (od 8 lipca 2019 r. do 7 stycznia 2020 r.). Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 5 listopada 2019 r. (sygn. akt P 45/19) odrzucił pozew przeciwko Prokuratorowi Generalnemu i Prokuratorowi Krajowemu.

Gdyby uznać zasadność stanowiska strony pozwanej w kwestii braku legitymacji biernej Prokuratury Regionalnej w Krakowie w niniejszej sprawie, to prowadziłoby to w istocie do wyłączenia spraw dotyczących delegowania bez zgody prokuratora z drogi postępowania sądowego i to nie ze względu na przedmiot sporu, lecz z uwagi na niemożliwość wskazania po stronie prokuratury właściwej reprezentacji. Tymczasem w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym – sądem pracy (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 1996 r., sygn. akt I PRN 106/95, niepubl.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że sprawą o roszczenie wynikające ze stosunku pracy jest również sprawa, w której prokurator

kwestionuje legalność i celowość decyzji Prokuratora Generalnego o przeniesieniu na inne stanowisko służbowe, co w istocie odpowiada zmianie treści stosunku służbowego w zakresie miejsca i rodzaju wykonywanej pracy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 lipca 2016 r., sygn. akt III PO 3/16, LEX nr 2142564). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w tym postanowieniu, zastosowanie znajduje w takim przypadku ogólna regulacja drogi sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratora z art. 10 § 1 p.o.p., której nie wyłącza art. 101 § 2 p.o.p. Podobne stanowisko w tej sprawie zajął również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 26/16, (OTK ZU A/2019, poz. 52). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył w tym orzeczeniu, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w dwóch decyzjach (z 30 maja 2017 r., w sprawie Bilewicz przeciwko Polsce, skarga nr 53626/16, Lex nr 2307579 oraz z 11 lipca 2017 r., w sprawie Kowalska przeciwko Polsce, skarga nr 53632/16, Lex nr 2323712) odrzucił skargi prokuratorów przeniesionych przez Prokuratora Generalnego na mocy kwestionowanych przepisów na inne stanowisko służbowe, dlatego że – wbrew temu co twierdzili – nie skorzystali ze środka odwoławczego przewidzianego w prawie krajowym. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że skarżącym prokuratorom przysługiwało prawo odwołania do sądu pracy zgodnie z zasadą ogólną, przewidzianą w art. 101 § 1 p.o.p. (w sprawie chodziło o przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze – Dz. U. z 2016 r. poz. 178).

Podstawowe znaczenie dla sprawy będącej przedmiotem sporu ma argumentacja pozwanej, odnosząca się do okoliczności podjęcia przez Prokuratora Krajowego decyzji z dnia 5 lipca 2019 o nagłym delegowaniu powoda do wykonywania pracy w Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia – Krzyki Zachód, dotychczas pełniącego służbę prokuratora w Prokuraturze Regionalnej w Krakowie. W świetle oświadczenia pozwanej „pracodawca nie miał żadnych możliwości zakwestionowania decyzji Prokuratora Krajowego ze względu na podległość służbową wobec niego i narażenie się na zarzut przekroczenia przysługujących mu uprawnień. Nie był on także inicjatorem takiej decyzji ani w żaden inny sposób nie uczestniczył w jej wydaniu. Została mu ona, podobnie jak powodowi, przedstawiona jedynie

do wiadomości, bez konieczności dokonywania przez stronę pozwaną jakichkolwiek dodatkowych czynności w tym względzie”.

Z powyższego stwierdzenia wprost wynika, że decyzja o delegowaniu powoda nie była w jakikolwiek sposób konsultowana z kierownictwem jednostki organizacyjnej prokuratury, w której wykonywał on czynności. A skoro tak, to motywem podjęcia tej decyzji z całą pewnością nie były potrzeby prokuratury, ustalenie tych potrzeb jest możliwe bowiem wyłącznie z porozumieniem z kierownikiem jednostki organizacyjnej, w której pracuje dany prokurator. Decyzja ta miała więc charakter arbitralny, zaś prokurator delegowany na mocy tej decyzji został potraktowany w sposób całkowicie przedmiotowy, jako bezosobowy obiekt, który można przenieść w dowolne miejsce w kraju.

W tych okolicznościach w opinii Rzecznika delegowanie powoda może podlegać ocenie w świetle art. 11¹ k.p., zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Należy przypomnieć, że celem wprowadzenia tej normy prawnej wyrażonej w powołanym przepisie k.p. było działanie na rzecz ukształtowania i upowszechnienia w sferze stosunków pracy takich zachowań i postaw, które wykluczałyby przypadki instrumentalnego traktowania pracowników. Praktyczne rozumienie przesłanek odpowiedzialności pracodawcy z tytułu naruszenia obowiązku szanowania godności pracownika znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, w tym zwłaszcza Sądu Najwyższego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego za dominujący należy uznać pogląd, że wykonywanie swoich uprawnień przez pracodawcę, nawet zgodnie z jego kompetencjami, może stanowić naruszenie dóbr osobistych pracownika w rozumieniu art. 23 i art. 24 k.c. Pogląd ten ukształtował się w szczególności pod wpływem wprowadzenia przepisów zakazujących dyskryminacji i mobbingu. W obu tych przypadkach chodzi bowiem nie tylko o zachowanie pracodawcy, które jest sprzeczne z prawem, ale również – i może przede wszystkim – o niewłaściwy sposób korzystania z posiadanych uprawnień. Dla przykładu należy wskazać wyrok z dnia 26 marca 2019 r. (I PK 269/17, LEX nr 2642766), w którym Sąd Najwyższy wskazał, że działania pracodawcy w ramach, przewidzianych normami prawa pracy, uprawnień do zarządzania pracownikiem nie wyłącza bezprawności zachowania pracodawcy

naruszającego godność pracownika (art. 11¹ k.p. w zw. z art. 23 i 24 k.c.).

Z taką też sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Sposób podjęcia decyzji, jej nagły charakter, nieuwzględnienie sytuacji osobistej delegowanego prokuratora, a przede wszystkim brak wyjaśnienia, jakie przesłanki stoją za nagłą decyzją Prokuratora Krajowego spowodowały, że powód poczuł się instrumentalnie potraktowany takim zachowaniem pracodawcy. Odwołanie się do obowiązku poszanowania godności pracownika nie może pozostawać zatem w sprzeczności z charakterem prawnym instytucji delegowania, o której mowa w art. 106 § 2 p.o.p., ponieważ zarzuty dotyczą niewłaściwego sposobu skorzystania z tego uprawnienia przez Prokuratora Krajowego wykonującego za pracodawcę czynność delegowania prokuratora (art. 3¹ k.p.).

Prawdą jest, że decyzje o delegowaniu nie wymagają uzasadnienia i mają charakter dyskrecjonalny. Rzecznik nie podziela jednak stanowiska, że interes publiczny, jakim jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania prokuratury stanowi *ratio legis* tej instytucji. W procesie podejmowania decyzji o delegowaniu prokuratora bez jego zgody konieczne jest także branie pod uwagę słusznego interesu delegowanego prokuratora.

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego ukształtowanym na tle przenoszenia prokuratorów w stan spoczynku uznanie administracyjne nie oznacza dowolności, bowiem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu interesu publicznego (potrzeby prokuratury) i słusznego interesu prokuratora (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt III PO 9/15, Lex nr 1932144; z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III KRS 2/11, OSNP z 2012 r. nr 13-14, poz. 183; z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt III PO 5/17, Lex nr 2341785). W postanowieniu z dnia 15 listopada 2017 r. (sygn. akt III PO 14/17, Legalis nr 1715410) Sąd Najwyższy stwierdził, że „jeżeli Prokurator Generalny w decyzji o odmowie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku nie uwzględnił słusznego interesu prokuratora, to fakt ten już sam w sobie przesądza o niezgodności decyzji z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177 ze zm.) w związku z art. 71 § 1 ustawy z dnia

27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.). Wprawdzie instytucja przewidziana w art. 71 § 1 ustawy wprowadzona została przede wszystkim z uwagi na interes wymiaru sprawiedliwości/interes prokuratury i ma na celu usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez sędziego/prokuratora w zakresie organizacji pracy sądu/prokuratury, to jednak nie uprawnia to właściwego organu do nieuwzględnienia słusznego interesu sędziego/prokuratora, ani też do przyjęcia bezwzględnej nadrzędności interesu publicznego nad słusznym interesem sędziego/prokuratora”.

Zdaniem Rzecznika nie ma żadnych uzasadnionych powodów, aby także w sprawach delegowania prokuratora bez jego zgody nie był uwzględniany – jak wymaga tego wskazane orzecznictwo Sądu Najwyższego - słuszny interes prokuratora. Tylko w ten sposób można bowiem uniknąć sytuacji, w której człowiek pozostaje wyłącznie przedmiotem podejmowanych wobec niego działań. W tej sprawie ten interes nie został w ogóle wzięty pod uwagę, tak jak i nie został wzięty pod uwagę interes prokuratury, skoro decyzja o delegowaniu prokuratora w żaden sposób nie była konsultowana z kierownikiem jednostki organizacyjnej, w której prokurator dotychczas wykonywał swoje obowiązki służbowe.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zgodnie z intencją ustawodawcy – co należy domniemywać – delegowanie powinno być realizowane w obrębie miejscowości, w której prokurator mieszka, lub właściwej jednostki macierzystej, a także, że odstępstwa od tej zasady mogą wystąpić jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, które z kolei wymagają od prokuratora woli współpracy i pomocy w rozwiązywaniu problemu stojącego przed kierownictwem prokuratury (por. Kiełtyka Andrzej, Kotowski Wojciech, Ważny Andrzej, Prawo o prokuraturze. Komentarz. Opublikowano: WKP 2017).

Prokurator Krajowy nie przedstawił powodowi żadnego uzasadnienia decyzji o delegacji, nie udzielił także odpowiedzi na korespondencję powoda skierowaną zgodnie z art. 101 § 2 p.o.p. W świetle tego przepisu żądania i zażalenia związane ze swoim stanowiskiem służbowym prokurator powinien wnosić w pierwszej kolejności w drodze służbowej. Trudno zatem dopatrywać się w takich okolicznościach możliwości współpracy ze strony delegowanego prokuratora.

Posłużenie się instytucją delegowania stwarza niebezpieczną przestrzeń do jej wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem. Pozostawienie nieskrępowanej swobody przy podejmowaniu takich decyzji sankcjonuje przyzwolenie na zakazane prawem praktyki nierównościowe i dyskryminacyjne. Nie można twierdzić, jak czyni to pozwana, że powód nie uprawdopodobnił, że przyczyną nagłego oddelegowania (praktycznie z dnia na dzień) do pracy w jednostce prokuratury oddalonej od miejsca zamieszkania o ponad 300 km bez uwzględnienia jego sytuacji osobistej, mogła być jego aktywna działalność w kierowaniu pracą Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex super omnia” oraz działania podejmowane w trakcie Zgromadzenia Prokuratorów Prokuratury Regionalnej w Krakowie, albo też po prostu sygnalizowanie przez powoda nieprawidłowości dostrzeżonych w działalności prokuratury. Wskazany przez pozwaną brak korelacji czasowej pomiędzy tymi zdarzeniami, a decyzją Prokuratora Krajowego o delegacji, nie może być uznany za argument wystarczający i dający podstawę do stwierdzenia respektowania zasad „równościowych”, skoro w opinii publicznej taka sytuacja może być postrzegana jako prowadząca do wywołania „efektu mrożącego” wobec prokuratorów, sprzeciwiających się naruszaniu ich niezależności.

Wreszcie na koniec wypada zauważyć, że powód nie wywodzi swoich praw do ochrony z zasady nieprzenoszalności ani też z prawa prokuratora do pozostawiania na raz objętym stanowisku. Z tego względu wydaje się całkowicie nieuzasadnione odwołanie się przez stronę pozwaną do argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10 (OTK ZU A/2012, poz. 48).

Powództwo nie kwestionuje instytucji delegowania przewidzianej w p.o.p., lecz wskazuje na niewłaściwy sposób jej zastosowania, prowadzący do naruszenia obowiązku szanowania godności pracownika oraz mechanizmów równościowych. Ponadto ze stanowiska strony pozwanej nie wynika, aby decyzja o delegowaniu była motywowana potrzebami prokuratury.

Podnosząc powyższą argumentację, Rzecznik przyłącza się do stanowiska powoda oraz wnosi jak w sentencji pisma.

zał. odpisy pisma dla stron