



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2021 r.

**III.7044.80.2019.LN**

**Sąd Okręgowy w Krakowie  
VII Wydział Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych**

**Powód: Mariusz Krasoń**

**Pozwany: Prokuratura Regionalna w Krakowie**

**Uczestnik postępowania: Rzecznik Praw Obywatelskich**

**sygn. akt VII P 45/19**

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

w związku z doręczeniem odpisu pisma powoda z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie zmiany powództwa wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia, doręzonego 30 marca 2021 r., Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi:

o uwzględnienie powództwa w całości.

## UZASADNIENIE

W powołanym piśmie powoda z dnia 2 lutego 2021 r. jego pełnomocnik, z uwagi na upływ okresów oddelegowania, najpierw do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Rejonowej Wrocław - Krzyki Zachód w Wrocławiu, a następnie w Prokuraturze Rejonowej Kraków - Prądnik Biały w Krakowie oraz w związku z kolejnym już, trzecim oddelegowaniem powoda tym razem do Prokuratury Rejonowej Kraków - Podgórze w Krakowie wnosi o:

- I. ustalenie, że miejscem wykonywania czynności służbowych w okresie od 20 stycznia 2021 roku do 19 lipca 2021 roku. tj. miejscem wykonywania przez powoda pracy w podanym okresie jest Prokuratura Regionalna w Krakowie;
- II. ustalenie, że czynność prawna dokonana 15 stycznia 2021 roku przez Prokuratora Krajowego pana Bogdana Świączkowskiego polegającą na oddelegowaniu powoda do wykonywania pracy w Prokuraturze Rejonowej Kraków - Podgórze w Krakowie jako sprzeczna z przepisami prawa, m.in. z przepisami ustawy Kodeks pracy jest nieważna i nie wywołuje skutków prawnych;
- III. udzielenie zabezpieczenia przez ustalenie, że powód na czas trwania postępowania po przekształceniu powództwa będzie wykonywał swoje obowiązki służbowe w Prokuraturze Regionalnej w Krakowie, a nie w Prokuraturze Rejonowej Kraków - Podgórze w Krakowie;
- IV. niezwłoczne wyznaczenie rozprawy, na której przesłuchane zostaną strony w najbliższym możliwym terminie;
- V. przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność powoda, chyba że jego obecność będzie obowiązkowa;
- VI. zasądzenie od pozwanych na rzecz powoda kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Rzecznik podziela przedstawione przez pełnomocnika powoda wnioski oraz przytoczoną na ich uzasadnienie argumentację dodatkowo wskazując, co następuje.

Sprawa ta ilustruje problemy, dostrzeżone przez Rzecznika wcześniej na tle delegowania prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury bez ich zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Osoby delegowane dowiadują się o delegacji, często do miejscowości odległej od miejsca stałego zamieszkania, w momencie doręczenia im aktu delegacji, zaś decyzje dotyczące delegacji nie zawierają jakiegokolwiek uzasadnienia. Przed podjęciem decyzji o delegacji nie jest też analizowana sytuacja osobista i rodzinna prokuratora pod kątem tego, czy nie uzasadnia ona odstąpienia od jego delegowania.

Uprawnienie przysługujące kierownictwu prokuratury do skorzystania z możliwości delegacji uznawane jest natomiast za mające charakter całkowicie dyskrecjonalny. Ten stan rzeczy potwierdza dotychczasowa korespondencja prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Prokuratorem Krajowym w sprawach delegowania prokuratorów. Przykładowo w piśmie z dnia 7 sierpnia 2019 r. (sygn. PK IX 071.86.2019) stanowiącym odpowiedź w sprawie prowadzonej przez Rzecznika (sprawa o sygn. VII.510.120.2019) Prokurator Krajowy stwierdził, że „decyzje o delegowaniu podejmowane przez uprawnione podmioty w ramach ustawowych kompetencji i uprawnień wynikają z przyjętej przez ustawodawcę organizacji prokuratury. Jednym z jej istotnych punktów jest elastyczność w zarządzaniu kadrą prokuratorów mająca na celu zapewnienie sprawności i skuteczności działania”, zaś „reguły stosowania instytucji delegowania odpowiadają naturze publicznoprawnych stosunków służbowych oraz obowiązywaniem zasady dyspozycyjności.” Z kolei w odpowiedzi z dnia 12 stycznia 2021 r. (sygn. PK I BP 071.96.2020) udzielonej w prowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich kolejnej sprawie (sygn. VII.519.9.2020) Prokurator Krajowy wskazał, że „przyznane przez ustawodawcę uprawnienie do delegowania prokuratorów ma charakter dyskrecjonalny, a decyzje o delegowaniu nie wymagają uzasadnienia.”

Kolejne głośne delegowania prokuratorów bez ich zgody do odległych od stałego miejsca zamieszkania miejscowości, jakie miały miejsce na początku 2021 r. tylko potwierdzają tę utrwaloną już praktykę. Wskazują one także, że w polu widzenia podmiotu podejmującego decyzję o delegowaniu prokuratora w ogóle nie pojawia się kwestia, że każda taka delegacja stanowi daleko idącą ingerencję w sferę prawnie chronionych praw pracowniczych. Prokurator-pracownik postrzegany jest wyłącznie jako przedmiot podejmowanych wobec niego działań, a nie jako jednostka korzystająca z autonomii, której przysługuje cała wiązka chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. W istocie udzielane Rzecznikowi w tym zakresie odpowiedzi wyrażają swoistą wizję kolektywistycznego stosowania prawa, w której głośłownie powoływany i bliżej nieidentyfikowany na potrzeby konkretnej sprawy interes prokuratury ma zawsze przewagę nad dobrem jednostki.

Odkodowane z tekstu Konstytucji ustrojowe założenia systemu Rzeczypospolitej Polskiej przeczą jednak owej prezentowanej przez kierownictwo prokuratury, kolektywistycznej wizji pojmowania prawa i relacji prawnych zachodzących pomiędzy publicznym pracodawcą, a pracownikiem, którym przecież jest też prokurator. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98) Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu powinien służyć proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki. Stąd też nie można przyjmować, że dobro

zbiorowe i dobro instytucji, w tym przypadku dobro prokuratury, które nie jest nawet w żaden sposób konkretyzowane w podejmowanych aktach dotyczących delegacji prokuratorskich, ma zawsze pierwszeństwo przed dobrem poszczególnych prokuratorów-pracowników.

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

Zgodnie z art. 106 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66) Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy może delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Delegowanie na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora. Art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze ani też inny przepis tej ustawy nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy delegując prokuratora bez jego zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Nie oznacza to jednak, że w tym trybie w sposób całkowicie arbitralny i dyskrejonalny można dokonać delegowania prokuratora. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, stosunek pracy prokuratora, choć zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów powstaje na skutek powołania, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1996 r., sygn. akt I PZP 9/96; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00; z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II PK 260/14; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2016 r., sygn. akt III PO 3/16). Prokurator jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 k. p., jego praca pozostaje zaś pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 Konstytucji RP), co wyklucza wszelką dowolność i arbitralność w zakresie kształtowania treści stosunku pracy łączącego prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której jest zatrudniony. Na poziomie ogólnych reguł rządzących prawem pracy ową arbitralność i dowolność wyklucza adresowany również do pracodawcy art. 8 k. p., z którego wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Ponadto w myśl art. 11<sup>1</sup> k. p. pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika.

Wskazane normy ogólne prawa pracy określają granice wykonywania istniejących i przysługujących praw podmiotowych, chociaż nie zmieniają i nie modyfikują tych praw. Określają one także granice wykonywania przez Prokuratora Generalnego (Prokuratora Krajowego) wynikającego z art. 106 § 2 Prawa o prokuraturze prawa do delegowania prokuratora-pracownika. W opinii Rzecznika ogólne zasady rządzące prawem pracy

sprzeciwiają się w związku z tym przedmiotowemu traktowaniu pracowników jakimi są prokuratorzy, traktowanie takie narusza godność osoby ludzkiej. Naruszeniem godności jest bowiem każda sytuacja, gdy człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, a jego rola sprowadzona zostaje do czysto instrumentalnej postaci (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

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

Już choćby z powyższych względów nie można przyjąć, że zawarte w Prawie o prokuraturze przepisy dotyczące delegowania prokuratorów (jak zresztą większość przepisów regulujących w Prawie o prokuraturze stosunek pracy prokuratorów, np. przepisy o wynagrodzeniach, urlopach) mają charakter zupełny i kompletny. Wykładnia przepisów dotyczących delegowania prokuratora bez jego zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury musi zaś zmierzać do zapewnienia zgodności tych przepisów z Konstytucją. Taką prokonstytucyjną wykładnię zapewnia sięgnięcie do art. 130 Prawa o prokuraturze. Stosownie do art. 130 Prawa o prokuraturze w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy – Kodeks pracy. Odpowiednie stosowanie do prokuratorów przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych oznacza przede wszystkim odpowiednie stosowanie w zakresie delegowania prokuratora do innej jednostki prokuratury bez jego zgody art. 10 ust. 3 i 4 tej ustawy. Z art. 10 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wynika, że w uzasadnionych wypadkach urzędnik państwowy mianowany może być przeniesiony, na okres do sześciu miesięcy do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości, do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 4 tej ustawy niedopuszczalne jest czasowe przeniesienie, bez zgody zainteresowanego, do urzędu mającego siedzibę w innej miejscowości kobiety w ciąży lub

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

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

zapewnia właśnie odpowiednie stosowanie poprzez sięgnięcie do art. 130 Prawa o prokuraturze do delegowania prokuratorów przepisów art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Jednakże zaobserwowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a ostatnio także powszechnie komentowana, praktyka, odbiega w sposób istotny od tych standardów. Prokuratorzy, którym - jak już wskazano – przysługują określone podmiotowe prawa pracownicze, nie są traktowani jako podmiot tych praw, skoro przed podjęciem decyzji o ich delegowaniu, naruszając powołane przepisy, nie próbuje się nawet wyjaśnić ich sytuacji osobistej i rodzinnej w celu ustalenia dopuszczalności delegowania.

Z tego też względu Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje swoje stanowisko zaprezentowane w piśmie procesowym z dnia 8 stycznia 2020 r. odnośnie potrzeby uwzględniania słusznego interesu prokuratora w sprawach delegowania bez jego zgody i braku uzasadnienia do bezwzględnego przyjmowania nadrzędności interesu publicznego nad słusznym interesem prokuratora przy korzystaniu z instytucji delegowania.

Rację ma pełnomocnik powoda wskazując, że stosowana wobec powoda od lipca 2019 roku praktyka trzykrotnego delegowania skutkuje tym, że powód, nie pracując w żadnej jednostce prokuratury dłużej niż sześć miesięcy, nie jest praktycznie w stanie zamknąć w tak krótkim okresie prowadzonych i nadzorowanych postępowań przygotowawczych i sądowych. Może to wskazywać na zasadność stanowiska o wykorzystywaniu wobec powoda instytucji delegowania niezgodnie z jej przeznaczeniem, stwarzając podstawy do odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia przez pracodawcę zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu – art. 18<sup>3d</sup> k.p. lub z tytułu mobbingu – art. 94<sup>3</sup> § 4 i 5 k.p. oraz stosowania wobec powoda działań odwetowych w związku z sygnalizacją zastrzeżeń dotyczących instytucji prokuratury i jej funkcjonowania w ramach członkostwa w Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex Super Omnia” oraz działalności w samorządzie prokuratorskim.