



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2016 r.

Pozycja 69

## POSTANOWIENIE z dnia 27 lipca 2016 r. Sygn. akt SK 40/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym 27 lipca 2016 r., skargi konstytucyjnej B.Ś.  
o zbadanie zgodności:

art. 46 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (j.t. Dz.U.2011.270.1599) 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, z art. 66 w związku z art. 47 i art. 24 i art. 31 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293) umorzyć postępowanie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej z 30 grudnia 2014 r. (data nadania), uzupełnionej w piśmie z 26 marca 2015 r., B.Ś. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 46 i art. 8 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (j.t. Dz.U.2011.270.1599; dalej: up lub ustawa o prokuraturze) w zakresie, w jakim nie ustalają maksymalnych norm czasu pracy prokuratora Prokuratury Rejonowej, nie określają precy-

zyjnie 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, z art. 66 w związku z art. 47 i art. 24 i art. 31 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wniósł również o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 2 up, § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (j.t. Dz.U.2014.144; dalej: regulamin z 2010 r.) i § 21 ust. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U.1218; dalej: regulamin z 2014 r.) w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zarządzenia przez przełożonego pełnienia dyżurów przez wyznaczonych prokuratorów w dni ustawowo wolne od pracy, z art. 66 w związku z art. 47, art. 24, art. 31, art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 i 2 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący – prokurator Prokuratury Rejonowej, wystąpił do sądu z powództwem o zapłatę wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Sąd Rejonowy w Ł., w wyroku z kwietnia 2014 r., oddalił powództwo. W uzasadnieniu orzeczenia sąd podkreślił, że prokurator jest zatrudniony w państwowej służbie publicznej, w której obowiązuje odmienny od powszechnego model stosunków zatrudnienia. Prokurator nie jest pracownikiem, ponieważ nie wykonuje pracy podporządkowanej w rozumieniu art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.2014.1502; dalej: kodeks pracy lub kp). Art. 46 up, zgodnie z którym czas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań, stanowi regulację zupełną i zamkniętą, która całościowo określa zagadnienia czasu pracy prokuratora. Z tych powodów, w odniesieniu do czasu pracy prokuratora, nie mogą być stosowane posiłkowo, na podstawie art. 118 up, przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (j.t. Dz.U.2013.269, ze zm.) ani przepisy kodeksu pracy. Sąd Okręgowy w Ł., w wyroku z września 2014 r., oddalił apelację od wyroku sądu I instancji, podtrzymawszy w całości argumentację zaprezentowaną w kontrolowanym orzeczeniu.

1.2. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze (postanowienie z 29 września 2015 r. w sprawie Ts 1/15) w części dotyczącej art. 8 ust. 2 up, § 65 ust. 1 i 7 regulaminu z 2010 r. oraz § 21 ust. 1 i 5 regulaminu z 2014 r. W części dotyczącej art. 46 up skarga została przekazana do merytorycznego rozpoznania.

1.3. Skarżący wskazał w odniesieniu do art. 46 up, że wbrew stanowisku sądów orzekających w jego sprawie, zaskarżony przepis nie jest regulacją „zupełną, wyczerpującą i zamkniętą”. Kwestionowany przepis nie zawiera bowiem szeregu istotnych kwestii, które, zgodnie z Konstytucją, powinny być określone w ustawach. W ocenie skarżącego, doświadczenie życiowe i zawodowe oraz niedostatki krajowej legislacji zdają się wskazywać, że unormowanie to jest w dużym stopniu niezupełne, niekompletne a przede wszystkim przypadkowe. Art. 46 up nie ustala jakichkolwiek maksymalnych norm czasu pracy prokuratora, nie określa sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie i nie reguluje żadnych kwestii związanych z pracą w dni ustawowo wolne od pracy. Omawiany przepis nie reguluje też kwestii dotyczących 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 dyżurów pełnionych przez pro-

kuratorów. Skarżący wskazał, że tezy o „zupełności” art. 46 up nie da się obronić także w świetle dyrektywy 2003/88 Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. (Dz. Urz. UE. L 299 z 18.11.2003, s. 9) dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Ponadto, zdaniem skarżącego, sądy orzekające w jego sprawie, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2009 r. w sprawie II PZP 2/09 (Lex nr 487999) dotyczącą czasu pracy sędziów sądów powszechnych, nie dokonały pogłębionej analizy sytuacji zawodowej sędziów i prokuratorów, a w konsekwencji nie dostrzegły znaczących różnic pomiędzy tymi zawodami.

W ocenie skarżącego, na gruncie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących statusu pracowniczego prokuratorów, prawa wynikające z art. 66 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji doznają daleko idących ograniczeń, bez jakichkolwiek czytelnych i przejrzystych zasad. Ponadto ograniczenia w zakresie konstytucyjnych praw i wolności – prawa do wypoczynku, do korzystania z dni ustawowo wolnych od pracy, do życia rodzinnego i osobistego – są w stosunku do prokuratorów nakładane na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości oraz zarządzeń przełożonych służbowych. W ocenie skarżącego, każda osoba świadcząca pracę ma prawo oczekiwać od ustawodawcy skutecznego określenia maksymalnych norm czasu pracy. Umożliwia to precyzyjne wyznaczenie granicy trwania czasu pracy, po przekroczeniu której pracownik ma prawo uzyskać „adekwatną rekompensatę finansową lub inną, a niekiedy nawet odmówić dalszego świadczenia pracy bez negatywnych konsekwencji”. Skarżący wskazał, że higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki, a do takich czynników bez wątpienia można zaliczyć brak określenia maksymalnych norm czasu pracy, co może prowadzić do istotnego uszczerbku na zdrowiu.

Skarżący zauważył, że z zasady ochrony pracy, gwarantowanej w art. 24 Konstytucji, wynika obowiązek ustanowienia czytelnych, i dających się w praktyce zastosować, jednoznacznych przepisów regulujących kwestie norm czasu pracy, zasad postępowania w przypadku ich przekroczenia czy reguł i trybu nakładania na pracowników dodatkowych obciążeń w zakresie czasu pracy. W ocenie skarżącego, regulacje prawne odnoszące się do sytuacji zawodowej prokuratorów nie spełniają elementarnych zasad czytelności i przejrzystości. Z tych powodów, od 2008 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokuratura Generalna i orzekające w sprawach indywidualnych sądy powszechne dokonują diametralnie różnych wykładni regulacji dotyczących prokuratorów. Rozbieżności interpretacyjne obowiązujących norm prawnych nie tylko uzasadniają tezę o całkowitej dowolności w zakresie ich interpretowania, ale także wskazują, że normy te znacznie odbiegają od konstytucyjnych wzorców. W konsekwencji, w analogicznych sprawach w tym samym stanie prawnym zapadają rozbieżne rozstrzygnięcia, co niewątpliwie podważa zaufanie obywateli do państwa i systemu prawnego.

1.4. W piśmie z 26 marca 2016 r. stanowiącym uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej skarżący wskazał, że kwestionowany przepis narusza jego konstytucyjne wolności i prawa poprzez: niemożność efektywnego odpoczynku w ilości koniecznej dla regeneracji sił, niemożność planowania czasu wolnego przeznaczonego na odpoczynek i realizację planów spędzania czasu wolnego wspólnie z rodziną, umacniania więzi rodzinnych i towarzyskich. W ocenie skarżącego wynika to z uznaniowego i dowolnego wyznaczania w formie zarządzeń dyżurów w czasie wolnym, porze nocnej oraz w dni ustawowo wolne od pracy.

Skarżący podkreślił, że zaskarżona regulacja narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż kwestie związane z nałożeniem dodatkowych (ponadprzeciętnych) obciążeń prokuratorów obowiązkiem świadczenia pracy w porze nocnej, w dni ustawowo wolne od pracy oraz po godzinach urzędowania, które powinny zostać uregulowane w aktach prawnych rangi

ustawowej, zostały przekazane do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości w rozporządzeniu oraz kierownikom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w formie zarządzeń.

W ocenie skarżącego art. 46 up jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji, gdyż precyzyjne uregulowanie kwestii dotyczących nałożenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności – prawa do higienicznych i bezpiecznych warunków pracy, prawa do życia prywatnego i rodzinnego, prawa do określonych w ustawie dni wolnych od pracy oraz prawa do wypoczynku – ustawodawca scedował na organy niższego rzędu, czego efektem są regulacje prawne w formie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości oraz wydawanych na podstawie tego rozporządzenia zarządzeń Prokuratora Okręgowego i Prokuratora Rejonowego.

2. W piśmie z 14 grudnia 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 19 stycznia 2016 r., przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o stwierdzenie, że art. 46 up jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 oraz art. 31 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 66 w związku z art. 47 i art. 92 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że przedstawione w skardze uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 66 Konstytucji oscyluje głównie wokół polemiki z orzeczeniami sądów I i II instancji wydanymi w sprawie skarżącego; szczególnie skarżący kwestionuje uznanie art. 46 up za regulację zupełną, wyczerpującą i zamkniętą, argumentując, że przepis ten nie określa jakichkolwiek maksymalnych norm czasu pracy prokuratora.

Prokurator Generalny podkreślił, że zasada zależności czasu pracy prokuratora od przydzielonych prokuratorowi zadań pozostaje niezmienna, od wejścia w życie ustawy z 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (j.t. Dz.U.1980.10.30, ze zm.), która w art. 59 stanowiła, że „[p]racownicy prokuratorscy są pracownikami o nienormowanym czasie pracy”. Taka regulacja czasu pracy jest konsekwencją charakteru stosunku służbowego prokuratora, wynikającego z pełnienia służby publicznej. Odmienną pragmatyką służbową 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 omawiana ustawa przewiduje zadaniowy czas pracy, to tym samym nie może go normatywnie limitować. Konieczność wyznaczania czasu pracy prokuratora ramami jego zadań wynika z braku możliwości określenia ilości i intensywności wykonywanej pracy. Istotne jest również to, że, zgodnie z art. 8 ust. 1 up, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, z czym wiąże się samodzielne planowanie czynności, określanie terminu ich realizacji i kształtowanie własnego rozkładu czasu pracy. 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. Naruszenie prawa do odpowiedniego wypoczynku może wynikać jedynie z nieprawidłowej praktyki powierzania zadań prokuratorskich przez przełożonych. W konsekwencji art. 46 up nie narusza prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku gwarantowanych w art. 66 Konstytucji. Powyższą argumentacją Prokurator Generalny uzasadnia konkluzję, że zaskarżony przepis jest również zgodny z powołanymi jako związkowe wzorcami kontroli art. 24 i art. 31 Konstytucji.



3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 47 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 46 up, gdyż zaskarżony przepis nie reguluje życia prywatnego czy rodzinnego prokuratora i w żadnej mierze go nie ogranicza. Art. 47 Konstytucji zakazuje ustawodawcy nieuzasadnionej ingerencji w sferę stosunków rodzinnych i życia osobistego, nie ma natomiast bezpośredniego przełożenia na sposób kształtowania obowiązków pracowniczych i określania czasu pozostawiania do dyspozycji zakładu pracy.

3.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że art. 46 up nie jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, a więc nie mógł być podstawą 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 – zdaniem Prokuratora Generalnego – wniosek, iż nie ma związku pomiędzy zakwestionowanym przepisem a wskazanym wzorcem kontroli, wobec czego nie jest on adekwatny do badania relacji z zaskarżoną normą.

4. W piśmie z 26 lutego 2016 r., przedłożonym Trybunałowi 29 lutego 2016 r., stanowisko w imieniu Rady Ministrów, przedstawił Prezes Rady Ministrów wnosząc o stwierdzenie, że art. 46 up jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 oraz nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Prezes Rady Ministrów wskazał, że podstawowy postulat skarżącego zawarty w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, sprowadza się do wskazania treści o jakie winny być uzupełnione przepisy badanej ustawy o prokuraturze. Realizacja tego postulatu 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 być przedmiotem 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.

4.2. Prezes Rady Ministrów zauważył, że skarżący zakwestionował zasadność zastosowania przez sądy orzekające w jego sprawie ugruntowanej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącej sytuacji prawnej sędziów i określania czasu ich pracy. Nie podając w wątpliwość odrębności dotyczących służby publicznej pełnionej przez sędziów i prokuratorów oraz różnic w zakresie źródeł ich umocowania, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej sytuacja sędziów i prokuratorów jest niemalże identyczna. Zadaniowy miernik pracy służy ukształtowaniu elastycznej formy zatrudnienia, co faktycznie wzmacnia wolność w wykonywaniu powierzonych obowiązków. Czas pracy prokuratorów został uregulowany tak jak czas pracy sędziów w art. 83 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t. Dz.U.2015.133, ze zm.). W obu przypadkach ustawodawca przyjął, że osoby te pełnią obowiązki związane ze służbą publiczną, charakteryzującą się przede wszystkim wielką odpowiedzialnością. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy uzyskali szczególne uprawnienia, które mogą kompensować zakres tej odpowiedzialności. Są to: prawo do stanu spoczynku, prawo do urlopu dla poratowania zdrowia, prawo do wydłużonego urlopu wypoczynkowego, pomoc finansowa w zakresie zapewnienia stosownych warunków mieszkaniowych.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że podobnie jak w przypadku sędziów, zadania powierzone do wykonania prokuratorowi powinny być ustalone tak, aby miał on realną możliwość ich realizacji zgodnie z art. 129 kp, czyli w ciągu 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy. Nie wynika z tego jednak obowiązek codziennego przebywania każdego prokuratora w takim wymiarze czasu w urzędzie prokuratury, zwłaszcza jeżeli konieczne jest wykonywanie 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 niezbędne dla ich prawidłowego wykonywania było określenie przez ustawodawcę elastycznego czasu pracy przedstawicieli tej służby. Czasu pracy nie ujęto w ścisłe ramy, gdyż tylko w takim przypadku, prokuratorzy mogą prawidłowo wykonywać swoje obowiązki. Odpowiednio większa lub mniejsza aktywność prokuratora w danym dniu, tygodniu lub miesiącu nie zależy ani od niego samego, ani nawet od decyzji przełożonego, lecz wynika ze zdarzeń zewnętrznych.

4.3. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że pragmatyki pracownicze obowiązujące w sektorze publicznym, z reguły kompleksowo regulują stosunki pracy określonej kategorii pracowników, uwzględniając specyfikę ich zadań i obowiązków. Stawiają one większe wymagania selekcyjne kandydatom do takiej pracy, przewidują większą dyspozycyjność pracowników, znaczne ograniczenia niektórych wolności i praw politycznych i gospodarczych oraz rygorystyczną odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków. Jednakże rekompensują te niedogodności innymi regulacjami, korzystniejszymi niż powszechnie obowiązujące, zapewniającymi większą trwałość stosunku pracy, gwarancję wypłacalności pracodawcy, wyższe świadczenia (nagrody, odprawy, gratyfikacje jubileuszowe, dodatkowe urlopy) i w wielu przypadkach szczególną ochronę prawnokarną funkcjonariuszy publicznych. W ocenie Prezesa Rady Ministrów taka sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie, gdyż pragmatyka ujęta w ustawie o prokuraturze reguluje specyfikę służby prokuratora we wszystkich jej aspektach.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że wykonywanie pracy prokuratora wiąże się z misją publiczną i zawiera, mimo zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy, elementy służby. Tradycyjnie pragmatyki służb publicznych przewidują obowiązek urzędników państwowych wykonywania, w razie potrzeby, pracy w ponadnormatywnym czasie pracy w zasadzie bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia. W ocenie Prezesa Rady Ministrów zarzut skarżącego dotyczący zróżnicowania zasad wyznaczania dyżurów prokuratorskich w jednostkach rejonowych wynika z odrębności w stosowaniu art. 46 up oraz aktów podustawowych, a nie z wadliwości, bądź niekompletności samego przepisu.

4.4. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie można, w kontekście art. 66 Konstytucji, odnosić kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności wszystkich grup zawodowych, a 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, gdyż dla kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy kwestia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe jest obojętna. Uwzględniając pełny kontekst statusu prawnego grupy zawodowej prokuratorów, Prezes Rady Ministrów stwierdził, że argumentacja skarżącego nie daje podstaw do uznania, że doszło do skutecznego obalenia domniemania konstytucyjności art. 46 up. Tym samym kwestionowany przepis jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji.

4.5. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 47 Konstytucji Prezes Rady Ministrów wskazał, że 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 więc zaakceptować tezę, że analizowany przepis ingeruje w sferę stosunków rodzinnych czy osobistych. Z tych względów art. 47 Konstytucji nie może stanowić w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli.

4.6. W ocenie Prezesa Rady Ministrów skarżący nie wskazał podmiotowych praw bądź wolności, których źródła można by upatrywać w treści art. 31 oraz art. 92 ust. 2 Konstytucji i które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Nie można bowiem uznać praw konstytucyjnych w zakresie zakazu regulowania czasu pracy, ani samoistnie traktowanego zakazu nadmiernej ingerencji państwa za wywiedzione z treści art. 31 ustawy zasadniczej. Prezes Rady Ministrów wskazał, że na wypadek, gdyby Trybunał nie znalazł podstaw do umorzenia postępowania, art. 92 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Art. 46 up nie zawiera żadnej delegacji do wydania rozporządzenia. Z kolei regulamin z 2014 r. normujący sposób wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury został wydany przez organ do tego uprawniony, którym jest Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego.

5. Marszałek Sejmu, reprezentujący Sejm jako uczestnika postępowania, nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15<sup>1</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2217). Skutkiem wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293; dalej: uTK z 2015 r.) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Zgodnie przy tym z art. 134 pkt 3 uTK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.). Rozważane okoliczności zachodziły właśnie w rozpatrywanym wypadku, co przesądzało o konieczności uwzględnienia uTK z 1997 r.

2. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej B.Ś. (dalej: skarżący) zakwestionował art. 46 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (j.t. Dz.U.2011.270.1599; dalej: up lub ustawa o prokuraturze) 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

<sup>1</sup> Powołane orzeczenia TK pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>

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, z art. 66 w związku z art. 47 i art. 24 i art. 31 oraz w związku z art. 92 ust. 2 Konstytucji.

3. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane jest spełnieniem wymagań wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i uTK z 1997 r. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki (konstytucyjne lub ustawowe), których istnienie powoduje obowiązek umorzenia postępowania. Ugruntowane orzecznictwo Trybunału wskazuje bowiem, że weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. postanowienia TK z: 15 lipca 2015 r. w sprawie SK 69/13; 14 kwietnia 2016 r. w sprawie SK 25/14).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na zmianę stanu prawnego, która ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. W dniu 4 marca 2016 r. weszła w życie ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze (Dz.U.177). Na podstawie art. 74 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U.178) utraciła moc obowiązującą ustawa o prokuraturze, w tym kwestionowany przez skarżącego art. 46 up. Ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do przepisu będącego przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie żadnych rozwiązań intertemporalnych.

Utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania zarówno według art. 104 ust. 1 pkt 4 uTK z 2015 r., jak i art. 39 ust. 1 pkt 3 uTK z 1997 r. Zgodnie z art. 134 pkt 3 uTK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy uTK z 1997 r.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 uTK z 1997 r. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednakże, na podstawie art. 39 ust. 3 tej ustawy, przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Należy zatem dokonać oceny, czy w rozpatrywanej sprawie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 39 ust. 3 uTK z 1997 r., tzn. merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącego.

4. Trybunał przypomina, że w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej w postanowieniu z 29 września 2015 r. w sprawie Ts 1/15 odmówił nadania dalszego biegu skardze w części dotyczącej art. 8 ust. 2 up, § 65 ust. 1 i 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (j.t. Dz.U.2014.144) oraz § 21 ust. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U.1218). Trybunał zauważa, że większość zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu skargi i w piśmie stanowiącym uzupełnienie braków formalnych skargi odnosi się do przepisów, w stosunku do których Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu.

5. Trybunał wskazuje, że skarga konstytucyjna musi wyraźnie określać m.in. zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym precyzować przedmiot



i zakres zaskarżenia), wskazywać odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r. w sprawie SK 48/13; 22 lipca 2015 r. w sprawie SK 20/14; 22 marca 2016 r. w sprawie SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r. w sprawie SK 25/14). Trybunał nie może wyręczać skarżącego w doborze argumentacji odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli.

Trybunał stwierdził, że wbrew wymaganiom przewidzianym w art. 47 ust. 1 pkt 3 uTK z 1997 r. skarżący nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 46 up z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji. Skarżący ograniczył się do przywołania treści wzorców konstytucyjnych i zacytowania fragmentów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2013 r. w sprawie SK 11/11 dotyczącego norm czasu pracy sędziów sądów powszechnych. Analiza uzasadnienia skargi wskazuje, że skarżący w istocie prowadzi polemikę ze stanowiskiem sądów orzekających w jego sprawie co do uznania art. 46 up za regulację „pełną, wyczerpującą i zamkniętą” (por. s. 6 uzasadnienia skargi). W tym zakresie Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego. Skarżący stawia również zarzut, że sądy orzekające w jego sprawie, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2009 r. w sprawie II PZP 2/09 (Lex nr 487999) dotyczącej czasu pracy sędziów sądów powszechnych, nie dokonały pogłębionej analizy sytuacji zawodowej sędziów i prokuratorów, a w konsekwencji nie dostrzegły znaczących różnic pomiędzy zawodem sędziego i prokuratora (s. 5 uzasadnienia skargi), a także regulacjami dotyczącymi służb mundurowych (s. 9 uzasadnienia skargi). Dla uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 66 i art. 24 Konstytucji skarżący zwraca również uwagę na rozbieżności w wykładni przepisów dotyczących czasu pracy prokuratorów dokonywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokuraturę Generalną i sądy powszechne orzekające w indywidualnych sprawach (por. s. 13 i 14 uzasadnienia skargi).

Trybunał zauważa, że w przypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub decyzje wydane w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach (por. postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r. w sprawie SK 11/10; 6 marca 2012 r. w sprawie SK 3/09; 7 maja 2013 r. w sprawie SK 31/12; 3 czerwca 2014 r. w sprawie SK 62/12). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd w sprawie skarżącego, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. Dlatego niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa.

6. Skarżący wskazał art. 47 Konstytucji jako normę statuującą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe, naruszone przez zaskarżony przepis. Powołany wzorzec kontroli konstytucyjności chroni prywatność jednostek i zakazuje ustawodawcy nieuzasadnionej ingerencji w sferę stosunków rodzinnych i życia osobistego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego między art. 46 up dotyczącym czasu pracy prokuratora, a art. 47 Konstytucji nie zachodzi merytoryczny związek. Omawiany przepis Konstytucji nie dotyczy sposobu kształtowania

obowiązków służbowych, a do takich zaliczyć należy kwestię czasu pracy prokuratora. Czasu, w którym prokurator wykonuje swoje obowiązki, nie można uznać za „czas prywatny”, który podlegałby ochronie z punktu widzenia gwarancji wynikających z art. 47 Konstytucji. Nie można uznać także, że, ustalając określony model czasu pracy prokuratorów, ustawodawca w jakikolwiek sposób zezwolił na ingerencję w ich życie prywatne czy rodzinne, pozyskiwanie informacji na ich temat, naruszenie ich czci lub dobrego imienia (por. wyrok TK z 7 maja 2013 r. w sprawie SK 11/11). Nie można zatem zasadnie twierdzić, że art. 46 up doprowadził do naruszenia wskazanego w skardze prawa podmiotowego przewidzianego w art. 47 Konstytucji. W tym zakresie Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego i Prezesa Rady Ministrów.

7. W *petitum* skargi jako wzorce kontroli skarżący powołał art. 92 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, stawiając zarzut, że kwestie związane z nałożeniem na prokuratorów dodatkowych obowiązków w zakresie czasu pracy, które powinny zostać uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, zostały przekazane do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości w rozporządzeniu oraz kierownikom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w formie zarządzeń.

Trybunał stwierdza, że powołany przez skarżącego zarzut nie może się ostać z dwóch względów. Po pierwsze, wskazując art. 92 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorce kontroli, skarżący nie wykazał, jakie jego konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną kontrola konstytucyjności może odbywać się na podstawie przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem przepisów będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania. Powołany w *petitum* skargi art. 92 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]rgan upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji (...) innemu organowi”, dotyczy zakazu subdelegacji. Z kolei powołany jako wzorzec samoistny art. 31 ust. 3 Konstytucji zezwala na ustanawianie ograniczeń „w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”. Z żadnego ze wskazanych przepisów nie wynikają zatem konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego, które podlegają ochronie przy wykorzystaniu skargi konstytucyjnej. Po drugie, kwestionowany art. 46 up nie jest przepisem, który zawiera jakiegokolwiek upoważnienie ustawowe do wydawania aktów niższego rzędu. Pomiędzy zaskarżonym przepisem a powołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi żaden merytoryczny związek.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że z art. 92 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wynikają wolności bądź prawa podmiotowe skarżącego, które mogłyby zostać naruszone przez zastosowanie art. 46 up jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia.

8. Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrzonej sprawie zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą i nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 39 ust. 3 uTK z 1997 r., który umożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. W konsekwencji Trybunał postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 uTK z 1997 r., umorzyć postępowanie z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Julii Przyłębskiej  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. akt SK 40/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).