



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 15 października 2019 r.

Pozycja 52

## POSTANOWIENIE z dnia 26 czerwca 2019 r. Sygn. akt K 26/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Julia Przyłębska  
Michał Warciński – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2019 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

postanawia:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca lub RPO) wniósł 4 maja 2016 r. o stwierdzenie niezgodności art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178; dalej: p.w.p.p. lub przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do RPO wpłynęły liczne skargi prokuratorów dotyczące arbitralnego przenoszenia ich przez Prokuratora Generalnego na inne stanowiska służbowe, które skarżący postrzegają jako degradację swojej od lat budowanej pozycji zawodowej. W ocenie skarżących pozorna refor-

ma, sprowadzająca się wyłącznie do zmiany nazw prokuratur, stała się pretekstem do przeprowadzenia weryfikacji prokuratorów. Uwzględniając powyższe skargi, RPO zdecydował się zakwestionować konstytucyjność wskazanych wyżej przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze.

4 marca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, dalej: p.o.p. lub prawo o prokuraturze) i zmiany przewidziane w przepisach wprowadzających prawo o prokuraturze, na mocy których dokonana została reorganizacja prokuratury, uzasadniająca ponowne powołanie lub przenoszenie prokuratorów do poszczególnych jednostek organizacyjnych. RPO podkreślił, że w znaczeniu werbalnym ustawodawca zniósł Prokuraturę Generalną, prokuraturę apelacyjną oraz wojskowe jednostki prokuratury, a na ich miejsce powołał Prokuraturę Krajową oraz prokuraturę regionalną, które co do zasady realizują zadania dotychczasowych jednostek. Jediną istotną zmianę strukturalną stanowiło zniesienie wojskowych jednostek prokuratury i przekazanie ich zadań do realizacji przez powszechne jednostki prokuratury.

1.1. Zdaniem RPO, kwestionowane przepisy, regulujące materię ponownego powołania poszczególnych prokuratorów oraz przenoszenia ich na inne stanowisko służbowe, służyły przede wszystkim do „swoistej i nieopartej na czytelnych kryteriach (...) weryfikacji poszczególnych prokuratorów” (uzasadnienie wniosku, s. 10). Ustawodawca zrezygnował z prostej konstrukcji polegającej na tym, że z dniem zniesienia danej jednostki organizacyjnej dotychczasowi prokuratorzy dostawali powołanie do nowej jednostki. Wprowadził natomiast mechanizm selekcyjny, którego istota sprowadza się z jednej strony do umożliwienia degradacji prokuratorów byłej Prokuratury Generalnej i Naczelnej Prokuratury Wojskowej, a z drugiej, do awansu prokuratorów jednostek organizacyjnych niższego stopnia. W ocenie RPO, selekcja ta ma całkowicie arbitralny charakter. Art. 35 § 1 p.w.p.p. nie zawiera żadnych kryteriów, którymi powinien się kierować Prokurator Generalny oraz współdziałający z nim w tym zakresie Prokurator Krajowy, powołując prokuratorów Prokuratury Krajowej. Nieograniczona swoboda decyzyjna dotyczy także powołania prokuratorów regionalnych spośród dotychczasowych prokuratorów apelacyjnych i okręgowych (art. 38 § 1 p.w.p.p.) oraz powołania prokuratorów wojskowych do wydziałów spraw wojskowych (art. 40 § 1 p.w.p.p.).

W opinii RPO, także art. 36 § 1, art. 39 § 1 i art. 41 § 1 p.w.p.p. nie określają precyzyjnie kryteriów, którymi powinien się kierować Prokurator Generalny przenosząc niepowołanych prokuratorów Prokuratury Generalnej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów apelacyjnych oraz prokuratorów wojskowych na inne stanowiska służbowe. Z przepisów tych wynika jedynie, że Prokurator Generalny powinien kierować się dotychczasowym miejscem zamieszkania lub pracy prokuratora.

Według RPO, wprowadzone rozwiązania należy postrzegać w kontekście deklarowanej przez ustawodawcę niezależności prokuratorów przy wykonywaniu ustawowych czynności (art. 7 § 1 p.o.p.). Tym bardziej, że zasada niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach ma przede wszystkim zapewnić prawidłowe funkcjonowanie prokuratury, kierującej się zasadą bezstronności i równego traktowania obywateli. Zapewnieniu rzeczywistej niezależności prokuratorów służyć mają m.in. ustawowe gwarancje nieprzenoszenia prokuratorów na inne stanowiska służbowe bez ich zgody.

Zdaniem RPO, nie ulega wątpliwości, że kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze godzą w zasadę niezależności prokuratorów. Pozwalają bowiem czynnikowi politycznemu, Ministrowi Sprawiedliwości, sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego, na arbitralne powoływanie i przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe. Zasada niezależności prokuratorów ma jednak wyłącznie rangę ustawową i jako taka nie może stanowić podstawy kontroli konstytucyjności przepisów również rangi ustawowej.

1.2. Zdaniem RPO, kwestionowane przepisy powinny podlegać ocenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji. Zasada ta nie oznacza, że ustawodawca nie może wprowadzić zmian dla obywateli niekorzystnych. Istotne jest jednak, aby wprowadzone modyfikacje nie były dla jednostek zaskakujące ani arbitralne.

Tymczasem pod pozorem reorganizacji jednostek prokuratury wprowadzono arbitralną weryfikację dotychczasowych prokuratorów. W rezultacie czego może dojść do przekreślenia całej dotychczasowej kariery zawodowej prokuratora. W ocenie RPO, prawo, które zezwala na takie traktowanie prokuratorów, nie pozwala na budowanie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warto w tym miejscu podkreślić, że przeniesienie na inne stanowisko służbowe prokuratora stanowi jedną z najsurowszych kar dyscyplinarnych.

1.3. W opinii RPO, kwestionowane przepisy wymagają także oceny z punktu widzenia zgodności z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 47 Konstytucji chroni nie tylko życie rodzinne i prywatne ale także cześć i dobre imię. W przekonaniu RPO, przeniesienie prokuratora na inne stanowisko służbowe może oznaczać degradację zawodową i wyraz dezaprobaty dla jego dotychczasowej wieloletniej służby.

RPO podkreślił jeszcze raz, że przeniesienie na inne miejsce służbowe stanowi jedną z najsurowszych, obok wydalenia ze służby, kar dyscyplinarnych wymierzanych prokuratorom w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 142 § 1 pkt 4 p.o.p.).

W ocenie RPO, degradacja związana z pozorną reorganizacją jednostek prokuratury narusza dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów. W powszechnym odczuciu społecznym taka degradacja musi być traktowana jako wyraz negatywnej oceny dotychczasowej pracy prokuratora. W opinii RPO, ustawodawca sięgnął po środek nieadekwatny do dokonywanych zmian organizacyjnych i godzący w chronione konstytucyjnie prawa prokuratorów do dobrego imienia.

1.4. W przekonaniu RPO, sprawa dotycząca przeniesienia prokuratora na niższe stanowisko służbowe nie może być traktowana wyłącznie w kategorii sporu dotyczącego podległości służbowej. Prokurator przenoszony w trybie kwestionowanych przepisów powinien mieć zapewniony dostęp do sądu w celu weryfikacji, czy decyzja nie ma charakteru dyskryminującego. Art. 47 Konstytucji nie tylko statuuje prawo jednostki do dobrego imienia, ale także nakazuje jego ochronę prawną. Wszelkie spory w tym zakresie mieszczą się więc w kategoriach sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie RPO, ustawodawca, wprowadzając rozwiązania ingerujące w chronione dobra, nie zapewnił równocześnie prokuratorom dostępu do sądu. Nie mają oni bowiem możliwości uruchomienia postępowania sądowego w celu rozstrzygnięcia, czy w wyniku przeniesienia nie zostały naruszone ich konstytucyjnie chronione prawa. Dlatego też kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zapewniają prokuratorom dostępu do sądu.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 lutego 2018 r. przedstawił stanowisko, że art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 p.w.p.p. nie są niezgodne z art. 47 Konstytucji. W pozostałym natomiast zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zaznaczył na wstępie, że zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* przedmiot kontroli obejmuje, mimo braku wskazania w *petitum* wniosku, także art. 39 p.w.p.p., w stosunku do którego zarzuty podnoszone są w uzasadnieniu.

2.1. Prokurator Generalny podkreślił, że kwestionowane przepisy stanowią regulację epizodyczną, dotyczą bowiem jednorazowej sytuacji, a mianowicie wejścia w życie prawa o prokuraturze i związanych z tym zmian ustrojowych w strukturach jednostek organizacyjnych prokuratury.

Do czasu wejścia w życie kwestionowanych przepisów przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe lub stanowisko bez jego zgody było w sposób wyraźny uregulowane jako kara dyscyplinarna. Co więcej, analiza dotychczasowych regulacji dotyczących przeniesienia prokuratora na inne stanowisko, w tym związanych ze zmianami w strukturze organizacyjnej prokuratury, pozwala postawić tezę o istnieniu zasady trwałości stanowiska służbowego prokuratora. Możliwość zmiany treści stosunku pracy w zakresie stanowiska służbowego ustawodawca zawęził do trzech sytuacji: degradacji w drodze kary dyscyplinarnej, przeniesienia w wyniku zmian w organizacji prokuratury oraz awansu.

W przypadku niepowołania prokuratorów ze znoszonych jednostek do nowo utworzonych, ustawodawca przewiduje zmianę stosunku pracy prokuratora w zakresie stanowiska służbowego. Nie ulega zmianie wysokość wynagrodzenia oraz tytuł służbowy, którym prokurator może się posługiwać. Ustawodawca nakazał też Prokuratorowi Generalnemu kierowanie się przy przeniesieniu dotychczasowym miejscem zamieszkania lub pracy prokuratora.

2.2. Prokurator Generalny zauważył, że dwa z trzech zarzutów sformułowanych we wniosku RPO dotyczą problematyki, w której ustawodawca nie zawarł w regulacji przesłanek lub instytucji, koniecznych w ocenie wnioskodawcy. Chodzi o zarzuty naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz konstytucyjnego prawa do sądu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że w zamyśle ustrojodawcy względem prokuratorów i prokuratorów ustawodawca zwykły uzyskał dość szeroką swobodę regulacyjną, której refleksem jest w szczególności odmienne ukształtowanie zasad przenoszenia sędziów i prokuratorów na inne stanowisko służbowe. Prawo prokuratora do zajmowania określonego stanowiska służbowego oraz związana z tym ochrona trwałości stosunku pracy wynika z całokształtu regulacji prawa o prokuraturze. Jest to jednak wynik przyjętej przez ustawodawcę koncepcji modelu stosunku służbowego prokuratora, która może ulec zmianie. Ustawodawca nie jest z założenia skrzepowany swoimi wcześniejszymi rozwiązaniami, które musi powielać w kolejnych regulacjach. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja jest wyrazem przyjętej przez ustawodawcę koncepcji funkcjonowania prokuratury. Zarzut pominięcia ustawodawczego w przedmiotowej sytuacji byłby aktualny, gdyby ustawodawca, mimo zmian w strukturze organizacyjnej prokuratury, w ogóle nie uregulował statusu prokuratorów ze znoszonych jednostek, pozostawiając ich sytuację służbową w próżni. Tymczasem brak określenia przesłanek, którymi powinien kierować się Prokurator Generalny przy powoływaniu lub przenoszeniu prokuratorów do nowo utworzonych jednostek organizacyjnych prokuratury, należy potraktować jako świadome i dopuszczalne konstytucyjnie zaniechanie ustawodawcze.

Podobnie brak regulacji trybu odwołania od decyzji Prokuratora Generalnego w zakresie niepowołania albo przeniesienia prokuratora na inne stanowisko służbowe jest świadomym zamierzeniem ustawodawcy, które nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Poza tym w orzecznictwie TK sprawy z zakresu podległości służbowej pomiędzy przełożonym i podwładnym w organach państwowych zostały wyłączone spod ochrony konstytucyjnego prawa do sądu. Konieczność wprowadzenia przez ustawodawcę trybu odwołania do sądu od decyzji Prokuratora Generalnego o niepowołaniu albo o przeniesieniu prokuratora na inne stanowisko służbowe, wymagałaby uprzedniego przyjęcia, że istnieje prawo podmiotowe każdego prokuratora do nieprzenoszenia go na inne stanowisko służbowe.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w zakresie obu powyższych zarzutów postępowanie winno ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

2.3. W opinii Prokuratora Generalnego, wniosek RPO nie spełnia wymogów uzasadnienia przewidzianych w art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 otpTK. Wnioskodawca stracił bowiem z pola widzenia kontekst normatywny, w jaki wpisują się kwestionowane przepisy. Przede wszystkim należy wskazać art. 101 § 1 p.o.p., który dla roszczeń prokuratorów ze stosunku służbowego przewiduje drogę postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Przepis wyraźnie wyłączający prokuratorowi drogę sądową w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego został relegowany z systemu prawnego już ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 20, poz. 121). Co więcej, ustawodawca zdecydował w art. 130 p.o.p., że w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pracowników urzędów państwowych, a następnie kodeks pracy, w tym regulacje odnoszące się do poszanowania dóbr osobistych pracownika.

O ile zatem przy zaniechaniu powołania albo przeniesieniu prokuratora na inne stanowisko służbowe w trybie przewidzianym w kwestionowanych przepisach w ogóle może być mowa o naruszeniu dóbr osobistych, to prokurator nie jest pozbawiony instrumentów służących ich ochronie. Z tego powodu postępowanie przed TK w zakresie oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 47 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

2.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwości budzi możliwość naruszenia czci i dobrego imienia przez ustawodawcę. Treść przepisów nie odbiera nikomu czci czy dobrego imienia, bo może to nastąpić dopiero z dokonaniem indywidualnej oceny konkretnej osoby. Wobec tego art. 47 Konstytucji nie może być adekwatnym wzorcem kontroli dla kwestionowanych przepisów. Bezprzedmiotowe jest zatem rozważanie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 czerwca 2018 r. przedstawił stanowisko Sejmu RP, że niniejsze postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu na wstępie wskazał, że kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* zarzut niezgodności z Konstytucją, poza wymienionymi w *petitum* wniosku RPO przepisami, powinien dotyczyć także art. 39 § 1 p.w.p.p., o czym jednoznacznie świadczy uzasadnienie.

W opinii Marszałka Sejmu, wniosek RPO budzi wątpliwości co do spełnienia wymogu wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją. Oceniając wniosek pod względem formalnym należy bowiem uwzględnić przede wszystkim art. 46 i art. 47 otpTK.

3.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedstawiona przez RPO wykładnia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest adekwatna do sytuacji prokuratorów w kontekście przenoszenia ich na inne stanowisko służbowe. Co do zasady przeniesienie prokuratora na inne stanowisko służbowe następuje tylko za jego zgodą. Zgoda na przeniesienia prokuratora na inne miejsce służbowe nie jest jednak wymaga w trzech przypadkach: 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji prokuratury lub zniesienia danej jednostki organizacyjnej prokuratury albo przeniesienia jej siedziby; 2) przeniesienia



w wyniku kary dyscyplinarnej; 3) zniesienia lub zmniejszenia liczby stanowisk prokuratora w wydziale lub dziale właściwym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych (art. 94 § 2 p.o.p.).

W opinii Marszałka Sejmu, zmiany w organizacji prokuratury, zaistniałe na skutek wprowadzenia aktualnie obowiązujących przepisów, spowodowały sytuację, w której dopuszczalne jest przeniesienie prokuratora bez jego zgody na inne stanowisko służbowe. Co więcej, uprawnienie do powoływania oraz odwoływania prokuratorów wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury należy do dyskrecjonalnej władzy Prokuratora Generalnego, co oznacza, że jest nie tylko jego wyłączną kompetencją, ale także może być wykorzystane w sposób uznaniowy.

Wnioskodawca nie przedstawił jednak przekonujących argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.3. W przekonaniu Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 45 ust. 1 Konstytucji jest natomiast nietrafny. Prokurator przeniesiony na inne stanowisko służbowe może bowiem wystąpić do sądu pracy na podstawie art. 101 p.o.p., zgodnie z którym w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych, a żądania i zażalenia powinien wносить w pierwszej kolejności w drodze służbowej.

Dlatego, w opinii Marszałka Sejmu, postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Zdaniem Marszałka Sejmu, niezasadny jest również zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy stanowią unormowanie o charakterze epizodycznym, związanym z wprowadzeniem zmian w strukturach jednostek organizacyjnych prokuratury. Tymczasem naruszenie dobrego imienia wiąże się z konkretnymi działaniami faktycznymi, a nie z istnieniem jakichkolwiek norm prawnych. W przekonaniu Marszałka Sejmu, nieuprawnione jest zatem twierdzenie wnioskodawcy, że kwestionowane przepisy w bezpośredni sposób ingerują w dobre imię przenoszonych prokuratorów, bo taka degradacja kształtuje opinię publiczną.

W ocenie Marszałka Sejmu, inaczej należy natomiast postrzegać indywidualne odczucia konkretnego prokuratora przenoszonego na inne, często niższe, stanowisko służbowe. Jeśli prokurator będzie z tym faktem wiązał naruszenie swojego dobrego imienia, to może dochodzić ochrony swoich praw przed sądem na zasadach ogólnych.

W opinii Marszałka Sejmu, nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że ustawodawca, przewidując arbitralne przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe, nie stworzył żadnych gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia. Gwarancje te istnieją w obowiązującym stanie prawnym i mogą być przez prokuratorów wykorzystane.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. zamiast wielu wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane

tam wcześniejsze orzecznictwo TK). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności ustalić, czy nie zachodzą przeszkody formalne, uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

## 2. Przedmiot i wzorce kontroli.

2.1. Przedmiotem kontroli, wskazanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca lub RPO), są art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178, ze zm.; dalej: p.w.p.p. lub przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze).

Zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu zauważyli, że zarzut niezgodności z Konstytucją, poza wymienionymi w *petitum* wniosku przepisami, dotyczy także art. 39 § 1 p.w.p.p. Świadczy o tym jednoznacznie uzasadnienie wniosku RPO. Trybunał Konstytucyjny, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznał zatem, że przedmiot kontroli obejmuje również art. 39 § 1 p.w.p.p.

Zgodnie z art. 35 § 1 p.w.p.p. Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów Prokuratury Krajowej spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokuratorów prokuratur apelacyjnych, prokuratorów prokuratur okręgowych, prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i prokuratorów wojskowych prokuratur garnizonowych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W myśl art. 36 § 1 p.w.p.p. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, których nie powołał do Prokuratury Krajowej, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Prokuratury Generalnej” lub „prokuratora byłej Naczelnej Prokuratury Wojskowej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy.

Z kolei art. 38 § 1 p.w.p.p. stanowi, że Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur regionalnych spośród prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych i prokuratorów prokuratur okręgowych, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 39 § 1 p.w.p.p. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów dotychczasowych prokuratur apelacyjnych, których nie powołał do prokuratur regionalnych, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Prokuratury Apelacyjnej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. Przepis art. 36 § 2 stosuje się odpowiednio.

W myśl art. 40 § 1 p.w.p.p. Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powoła prokuratorów prokuratur okręgowych, w których utworzono wydziały do spraw wojskowych, spośród prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wreszcie zgodnie z art. 41 § 1 p.w.p.p. Prokurator Generalny przenosi prokuratorów wojskowych prokuratur okręgowych, których nie powołał do prokuratur okręgowych, na inne stanowisko służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zachowaniem tytułu „prokuratora byłej Wojskowej Prokuratury Okręgowej” oraz prawa do wynagrodzenia nabytego na dotychczas zajmowanym stanowisku, kierując się przy tym ich dotychczasowym miejscem zamieszkania lub miejscem pracy. Przepis art. 36 § 2 stosuje się odpowiednio.

Kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze mają charakter epizodyczny – związany z wejściem w życie 4 marca 2016 r. ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1767, ze zm.; dalej: p.o.p. lub prawo o prokuraturze), na mocy której nastąpiła reorganizacja prokuratury, a co za tym idzie ponowne powołanie lub przenoszenie prokuratorów na stanowiska służbowe do poszczególnych nowo utworzonych jednostek organizacyjnych.

2.2. RPO zarzuca kwestionowanym przepisom wprowadzającym prawo o prokuraturze naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem RPO, zaskarżone przepisy umożliwiły Prokuratorowi Generalnemu w sposób arbitralny, bez oparcia o jakiegokolwiek kryteria merytoryczne, przeprowadzenie weryfikacji prokuratorów zarówno ponownie powoływanych, jak i przenoszonych na inne stanowiska służbowe w nowych tylko z nazwy jednostkach organizacyjnych prokuratury. Co więcej, selekcja prokuratorów pociągająca za sobą także degradację mogła prowadzić do naruszenia ich dobrego imienia, chronionego na podstawie art. 47 Konstytucji. Prokuratorom nie zagwarantowano jednak możliwości uruchomienia postępowania sądowego w celu rozstrzygnięcia, czy w wyniku przeniesienia nie zostały naruszone ich konstytucyjnie chronione prawa.

3. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli.

Zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu w pismach procesowych wskazali w różnym zakresie na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszego wniosku.

Oceniając pod względem formalnym wnioski RPO należy uwzględnić przepisy art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK), które na mocy art. 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) stosuje się także do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie otpTK. W szczególności art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 otpTK nakłada na wnioskodawcę procesowy obowiązek, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, należytego uzasadnienia, a więc przede wszystkim określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niezgodności z Konstytucją oraz wskazania argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

3.1. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzut niezgodności z Konstytucją w powyższym zakresie opiera na twierdzeniu, że prokuratorzy powoływani i przenoszeni w trybie zaskarżonych przepisów na inne stanowisko służbowe nie mają możliwości uruchomienia postępowania sądowego w celu rozstrzygnięcia, czy w wyniku decyzji Prokuratora Generalnego nie zostały naruszone ich chronione konstytucyjnie dobra. W przekonaniu wnioskodawcy, kwestionowane przepisy nie gwarantują prokuratorom dostępu do sądu i dlatego są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze nie przewidują żadnej specjalnej procedury sądowej, weryfikującej decyzje Prokuratora Generalnego o powołaniu lub przeniesieniu prokuratora na inne stanowisko służbowe. Nie oznacza to jednak, że prokuratorzy są w takich sprawach pozbawieni dostępu do sądu. Przeciwnie, zgodnie z art. 101 § 1 p.o.p. w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępo-



wania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. W myśl art. 101 § 2 p.o.p. żądania i zażalenia związane ze swoim stanowiskiem służbowym prokurator powinien wnosić w pierwszej kolejności w drodze służbowej.

W sprawach o roszczenie ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym – sądem pracy (zob. np. wyrok SN z 5 grudnia 1996 r., sygn. akt I PRN 106/95, niepubl.). Przesądza o tym jednoznacznie art. 101 § 1 p.o.p., stanowiący potwierdzenie unormowania zawartego w poprzednio obowiązującym art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.). Do historii polskiego prawa należy już regulacja, mająca swój rodowód w systemie prawnym PRL, wyłączająca zaskarżalność decyzji Prokuratora Generalnego, dotyczących treści prokuratorskiego stosunku pracy (zob. art. 63 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1980 r. Nr 10, poz. 30, ze zm.).

W orzecznictwie SN 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 (zob. postanowienie SN z 14 lipca 2016 r., sygn. akt III PO 3/16, niepubl.).

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.

Brak w przepisach wprowadzających prawo o prokuraturze przepisów przewidujących wprost możliwość zaskarżenia decyzji Prokuratora Generalnego nie oznacza zatem niemożliwości poddania jej sądowej kontroli. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 lipca 2016 r., zastosowanie znajduje w takim przypadku ogólna regulacja drogi sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratora z art. 101 § 1 p.o.p., której nie wyłącza art. 101 § 2 p.o.p. Żaden z przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze ani też przepisów prawa o prokuraturze nie wyłącza prawa prokuratora do zaskarżenia do sądu pracy decyzji Prokuratora Generalnego o powołaniu albo przeniesieniu na inne stanowisko służbowe w ramach reorganizacji jednostek prokuratury.

Uwzględniając powyższe należało uznać, że wniosek w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania. RPO wbrew wymaganiom art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 otpTK nie sformułował prawidłowo zarzutu niezgodności z Konstytucją z powołaniem dowodów lub argumentów na jego uzasadnienie. W konsekwencji postępowanie w zakresie oceny zgodności kwestionowanych przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze z art. 45 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom niezgodność z art. 47 Konstytucji w dwóch momentach. Po pierwsze, ponowne powołanie albo przeniesienie prokuratora przez Prokuratora Generalnego w ramach reorganizacji na niższe stanowisko służbowe w jednostkach organizacyjnych prokuratury jest, w przekonaniu RPO, niczym innym jak degradacją w powszechnym odczuciu społecznym, będącą konsekwencją dezaprobaty i nega-

tywnej oceny dotychczasowej, często wieloletniej pracy. Zdaniem wnioskodawcy, uzasadnia to twierdzenie o naruszeniu przez kwestionowane przepisy konstytucyjnego prawa do dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Po drugie, kwestionowane przepisy nie zapewniają prokuratorom żadnych gwarancji procesowych, umożliwiających im ochronę dobrego imienia na drodze sądowej.

3.2.1. Zgodnie z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Konstytucja przyznaje tym samym każdemu prawo do ochrony prawnej w zakresie życia prywatnego, rodzinnego oraz czci i dobrego imienia, a także prawo czy też wolność decydowania o swoim życiu osobistym. Każdy powinien być zatem traktowany z poszanowaniem czci i dobrego imienia, a prawo powinno gwarantować ochronę tych sfer życia jednostki. W znaczeniu językowym „cześć” i „dobre imię” są wyrazami bliskoznacznymi i oznaczają szacunek, poważanie, poszanowanie, uznanie oraz honor. W nauce prawa pojęcie czci rozumiane jest jako wewnętrzne przekonanie jednostki o jej wartości w społeczeństwie i wynikającym stąd szacunku; natomiast dobre imię to dbałość jednostki o jej wizerunek publiczny – dobrą opinię o niej wśród innych członków społeczeństwa.

Zgodnie z Konstytucją naruszenie czci czy też dobrego imienia może polegać na przypisaniu osobie cech lub właściwości, które mogą ją poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego na danym stanowisku, dla danego zawodu lub rodzaju działalności. Najczęściej dochodzi do konfliktu dwóch równorzędnych dóbr konstytucyjnie chronionych (wartości konstytucyjnych), a mianowicie czci i dobrego imienia z jednej strony oraz swobody wypowiedzi z drugiej (art. 54 Konstytucji). Źródłem naruszenia czci i dobrego imienia może być także działalność organów władzy publicznej.

W orzecznictwie Trybunału, na tle rozpoznawania sprawy ustawowego pozbawienia stanu sędziów, którzy współpracowali z organami bezpieczeństwa PRL w okresie tzw. stalinizmu, przyznano, że co do zasady przepisy prawa nie odbierają czci czy dobrego imienia. Prawne sankcjonowanie określonego zachowania nie jest równoznaczne z naruszeniem czci lub dobrego imienia osób, które dopuściły się takiego zachowania. Jak stwierdzono w wyroku TK z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63): „Faktyczna utrata czci i dobrego imienia, albo poczucie takiej utraty wiąże się z indywidualną oceną zachowań konkretnych osób, nie zaś z literą (...) prawa”. Co więcej, o tym, czy doszło do naruszenia czci lub dobrego imienia, decyduje reakcja, jaką wywołuje w społeczeństwie, u przeciętnego odbiorcy, zdarzenie stanowiące podstawę żądania ochrony.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie sposób uznać, że kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze, które pozwalają Prokuratorowi Generalnemu na podjęcie decyzji o powołaniu albo przeniesieniu prokuratora na inne także niższe stanowisko służbowe w jednostkach prokuratury bezpośrednio, jak twierdzi wnioskodawca, prowadzą do naruszenia chronionego konstytucyjnie dobrego imienia prokuratorów. Przepisy te stwarzają tylko potencjalną możliwość tzw. degradacji. Od okoliczności konkretnej sytuacji każdego z prokuratorów, do których mogły mieć zastosowanie, a więc także od indywidualnej decyzji Prokuratora Generalnego zależy, czy w ogóle dojdzie do niepowołania lub przeniesienia na inne stanowisko. W konsekwencji ewentualne poczucie utraty dobrego imienia przez prokuratora może wiązać się wyłącznie z indywidualnym rozstrzygnięciem jego sytuacji zawodowej, a nie przepisami prawa, które w tym względzie umożliwiają nie tylko przeniesienie na niższe stanowisko, ale zachowanie dotychczasowego, a nawet awans. Odrębną kwestią pozostaje to, czy w ogóle tego rodzaju decyzje kadrowe mogą być w społeczeństwie odbierane, i to w odczuciu przeciętnego jego członka, jako naruszające dobre imię prokuratorów.

Nie ulega wątpliwości, że kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze nie prowadzą do naruszenia dobrego imienia prokuratorów. Nie ma bezpośredniego związku między ich treścią a konstytucyjnym prawem do ochrony czci i dobrego imienia,

o którym stanowi art. 47 Konstytucji. W tym zakresie art. 47 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zaskarżonych przepisów. Skoro kwestionowane przepisy nie wiążą się z ograniczeniem konstytucyjnego prawa do dobrego imienia, to bezcelowe jest poddawanie ich kontroli proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że wniosek w tym zakresie nie spełnia procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania. RPO wbrew wymaganiam art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 otpTK nie sformułował prawidłowo zarzutu niezgodności z Konstytucją z powołaniem dowodów lub argumentów na jego uzasadnienie. W konsekwencji postępowanie w zakresie oceny zgodności kwestionowanych przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2.2. Kwestionowane przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze nie odbierają też prokuratorom gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia na drodze sądowej. Zaskarżone przepisy nie przewidują rzeczywiście żadnej specjalnej procedury dochodzenia przez prokuratorów swych praw przed sądem. Nie oznacza to jednak pozbawienia prokuratorów ochrony w szczególności dobrego imienia na drodze sądowej. Jak wskazano wyżej, zasadą jest, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych (art. 101 § 1 p.o.p.). Co więcej, w myśl art. 130 p.o.p. 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 2018 r. poz. 1915, ze zm.), a w sprawach nieuregulowanych także przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040; dalej: k.p.). Zastosowanie może zatem znaleźć nie tylko art. 11<sup>1</sup> k.p., zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika, ale także art. 300 k.p. zawierający odesłanie w sprawach nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145; dalej: k.c.), a więc w szczególności art. 23, art. 24 i art. 448 k.c. Uwzględniając obowiązujący stan prawny, nie można zatem zgodzić się z wnioskodawcą, że ustawodawca nie stworzył prokuratorom żadnych gwarancji procesowych umożliwiających im ochronę dobrego imienia przed sądem.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić, że wniosek w tym zakresie również nie spełnia procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 otpTK. W konsekwencji postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem RPO, pod pozorem reorganizacji jednostek prokuratury, których zadania uległy tylko niewielkim korektom, przeprowadzono arbitralną i pozbawioną oparcia w jakichkolwiek merytorycznych kryteriach weryfikację dotychczasowych prokuratorów. Kwestionowane przepisy pozwoliły Prokuratorowi Generalnemu, będącemu zarazem Ministrem Sprawiedliwości, a więc czynnikowi politycznemu, na podjęcie dyskrecjonalnych decyzji o ponownym powołaniu albo przeniesieniu prokuratorów na inne, także niższe stanowiska służbowe. W przekonaniu RPO, zaskarżone regulacje należy postrzegać w kontekście deklarowanej przez ustawodawcę zasady niezależności prokuratorów, a co za tym idzie gwarancji nieprzenoszenia ich na inne stanowisko służbowe. Dlatego też kwestionowane przepisy powinny, według RPO, podlegać kontroli zważywszy na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która nie oznacza wprowadzenia zakazu

wprowadzania zmian niekorzystnych dla obywateli, ale nakazuje, aby modyfikacje nie miały charakteru arbitralnego ani zaskakującego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). W wyroku TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 157) stwierdzono, że „Istotą zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegł, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, iż każdy może zawsze oczekiwać, że prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (zob. wyroki TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160; 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59; 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Rozpatrując podniesiony zarzut, z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że Konstytucja nie reguluje statusu ustrojowego prokuratorów. W nauce prawa podkreśla się, że przeprowadzona w 1997 r. „dekonstytucjonalizacja” prokuratury utrudnia legislacyjne rozstrzygnięcie o jej pozycji ustrojowej. Jak stwierdzono w wyroku TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10 (OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48), ustawodawca, kształtując status prokuratorów, ma zdecydowanie większy zakres swobody niż w przypadku sędziów, których status prawny jest określony w Konstytucji. W odniesieniu do prokuratorów brak jest analogicznych uregulowań o randze konstytucyjnej, normujących tak, jak w przypadku sędziów, ich nieusuwalność z zajmowanego stanowiska oraz nieprzenoszalność na inne miejsce służbowe (zob. art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji).

Nie ulega wątpliwości, że zadania prokuratury pozostają w ścisłym związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i powinny być interpretowane na tle zasady demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji. Przepis ten jest źródłem wielu zasad konstytucyjnych, które Trybunał stwierdzał i opisywał w licznych orzecznictwie.



Niemniej ustroj prokuratury, jej organizacja oraz status prokuratorów nie mogą być rekonstruowane na podstawie wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak próbował wykazać wnioskodawca. Zagadnienia te normuje prawo o prokuraturze. Zgodnie z art. 7 § 1 tej ustawy prokurator przy wykonywaniu swych czynności, z wyjątkami określonymi w ustawie, jest niezależny. Jednakże powołany przepis ustawy zwykłej, stanowiący o zasadniczej niezależności prokuratora przy wykonywaniu przezeń czynności, nie dowodzi jeszcze istnienia konstytucyjnej zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności prokuratora. Przepis ten nie może zatem stanowić argumentu na rzecz tezy, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji, stanowi konstytucyjną, normatywną podstawę regulacji ustrojowej prokuratury i statusu prokuratorów. Z uwagi „na brak konstytucyjnego zakotwiczenia statusu ustrojowego prokuratorów, ustawodawca, kształtując ów status, ma zdecydowanie większy zakres swobody niż w przypadku kształtowania statusu sędziów” (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10). W powołanym wyroku Trybunału stwierdzono także, że na tle Konstytucji nie istnieje taka kategoria prawna jak publiczne prawo podmiotowe prokuratorów do zajmowania określonego stanowiska.

Trybunał uznał zatem, że argumenty wskazane przez wnioskodawcę nie mogą dowodzić tego, że ustawowa zasada niezależności prokuratorów znajduje podstawy w wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zaskarżone przepisy wprowadzające prawo o prokuraturze nie mogą być zatem oceniane na tle tego przepisu w zakresie wskazanym we wniosku. RPO nie zdołał wykazać związku między zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a ustrojowym statusem prokuratora, a więc nie spełnił procesowej przesłanki merytorycznego rozpoznania wniosku.

Mając to na uwadze nie można było uznać, że wnioskodawca prawidłowo sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją, a w konsekwencji także właściwie go uzasadnił. Wniosek w tym zakresie również nie spełnia procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania, sformułowanych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 otpTK. Dlatego postępowanie w zakresie oceny zgodności kwestionowanych przepisów wprowadzających prawo o prokuraturze z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.