



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 grudnia 2024 r.

Pozycja 120

## WYROK

z dnia 22 listopada 2024 r.

Sygn. akt SK 13/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Bartłomiej Sochański,

protokolant: Katarzyna Wajer,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, na rozprawie w dniu 22 listopada 2024 r., skargi konstytucyjnej D.B. o zbadanie zgodności:

art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375), rozumianego w ten sposób, że „prokurator pozostający w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r.”, z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375), rozumiany w ten sposób, że prokurator pozostający w stanie spoczynku w dniu wejścia w życie ustawy z 28 stycznia 2016 r. może wrócić, na swój wniosek, do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r., jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Orzeczenie zapadło większością głosów.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 stycznia 2024 r. (data nadania) D.B. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178; dalej: p.w.p.p.) w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), rozumiany w ten sposób, że „prokurator pozostający w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r.”, jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. Pismem z 16 lutego 2022 r. skarżący (na podstawie art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p.) złożył wniosek o przywrócenie go do czynnej służby na stanowisku prokuratora Prokuratury Krajowej. Pismem z tego samego dnia Prokurator Generalny przywrócił go do czynnej służby prokuratorskiej, zaś Prezes Rady Ministrów 18 marca 2022 r. powołał go na funkcję pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego.

Pismem z 12 stycznia 2024 r., doręczonym skarżącemu osobiście, Prokurator Generalny uznał, że pismo Prokuratora Generalnego z 16 lutego 2022 r. o przywróceniu skarżącego do czynnej służby prokuratorskiej nie wywołało skutków prawnych określonych w art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. oraz ustalił, że w dalszym ciągu pozostaje on w stanie spoczynku, na który został przeniesiony w trybie art. 19 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. Rozstrzygnięcie to zostało wskazane jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zakwestionowanym w skardze przepisom skarżący zarzucił naruszenie art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w ten sposób, że „zastosowano nieznaną ustawie tryb odwołania ze służby prokuratorskiej w stanie czynnym i finalnie z pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, nie wskazując przy tym podstawy prawnej przeniesienia w stan spoczynku, uznania pozostawania w stanie spoczynku, czy też uznania że nie doszło do nawiązania stosunku służbowego prokuratora, naruszając w ten sposób konstytucyjne prawo do pozostania w służbie publicznej, poprzez przyjęcie arbitralnego kryterium czasu złożenia wniosku o przywrócenie do czynnej służby prokuratorskiej, różnicują[c] sytuację prokuratorów pozostających w stanie spoczynku w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze” (skarga konstytucyjna, s. 6).

1.3. Skarżący, odnosząc się do zarzutu niezgodności, wskazał, że zaskarżone przepisy nadal obowiązują, są częścią polskiego systemu prawnego, kształtują stosunek służbowy prokuratora i w żadnym razie nie można uznać tej regulacji za epizodyczną, obowiązującą jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. W piśmie z 21 lutego 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 28 lutego 2024 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny (dalej: PG). W jego ocenie, postępowanie winno zostać umorzone 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. z 2019 r. poz. 2393) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego, stanowisko skarżącego o braku trybu odwoławczego od rozstrzygnięcia Prokuratora Generalnego, zawartego w piśmie z 12 stycznia 2024 r., nie jest trafne. PG zauważył, że skarżący nadal pozostaje prokuratorem, ale w stanie spoczynku. Jego stosunek służbowy trwa nieprzerwanie od momentu jego ukształtowania, czyli po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r., z tym zastrzeżeniem, że pismo PG z 12 stycznia 2024 r. „odsuwające” skarżącego od wykonywania obowiązków prokuratora w stanie czynnym (obowiązków służbowych), *de facto* zmieniło jego status służbowy. Ustał bowiem obowiązek wykonywania pracy, a prawo do wynagrodzenia przekształciło się w prawo do uposażenia. W ocenie PG, mimo zmiany treści stosunku służbowego skarżącego, skarżący może dochodzić roszczeń przed sądem pracy. PG uznał bowiem, że prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy i do rozstrzygania spraw dotyczących jego stosunku pracy, w tym roszczeń związanych z odwołaniem ze stanowiska, właściwy jest sąd pracy.

Wobec powyższego PG uznał, że skarga nie spełnia warunków formalnych. Skarżący nie wykorzystał przysługującej mu jako prokuratorowi drogi sądowej do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego. Nie złożył środka odwoławczego od rozstrzygnięcia Prokuratora Generalnego ze stycznia 2024 r. i tym samym nie wyczerpał drogi prawnej zmierzającej do uzyskania ostatecznego orzeczenia.

4. Do dnia wydania wyroku Sejm nie zajął stanowiska.

## II

Na rozprawie 22 listopada 2024 r. stawił się skarżący. Pozostali uczestnicy się nie stawili.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### **1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania.**

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji Trybunał musiał zbadać, czy skarga może zostać poddana merytorycznemu rozpoznaniu.

Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym stanowiskiem Trybunału, na każdym etapie postępowania jest on obowiązany badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (zob. np. postanowienie TK z 5 lipca 2023 r., sygn. SK 10/20, OTK ZU A/2023, poz. 63 i powołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie zbadał skargę konstytucyjną przez pryzmat wymagań formalnych określonych w Konstytucji, rozwiniętych i doprecyzowanych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo wnieść do Trybunału skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji. Jednym z warunków merytorycznych skargi konstytucyjnej jest zatem wymóg wyczerpania drogi prawnej w sprawie (art. 77 ust. 1 *in principio* u.o.t.p.TK). Skarżący musi więc uzyskać w swojej sprawie orzeczenie mające walor ostateczności. Oznacza to, że skarga może być złożona dopiero wówczas, gdy nie dysponuje on już żadną proceduralną możliwością dalszego postępowania przed sądem lub organem

administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny może bowiem rozpoznawać skargę dopiero po wyczerpaniu wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Z tego względu przez wyczerpanie drogi prawnej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność skorzystania przez skarżącego ze wszystkich środków prawnych, które przysługują mu w toku instancji i umożliwiają merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (zob. np. postanowienie z 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158 i powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem skarżącego, pismo Prokuratora Generalnego z 12 stycznia 2024 r. „ma charakter ostatecznego, rozstrzygnięcia organu administracji publicznej o wolnościach i prawach Skarżącego, o którym mowa w art. 79 Konstytucji RP. Ustala bowiem status Skarżącego jako prokuratora przyjmowany przez centralny organ państwa” (skarga konstytucyjna, s. 3). Ponadto stwierdził, że w piśmie tym nie wskazano żadnego trybu odwoławczego od rozstrzygnięcia, gdyż trybu takiego nie sposób odszukać w przepisach mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia.

Prokurator Generalny (dalej: PG) w stanowisku podniósł, że skarżący nie wyczerpał przysługującej mu drogi prawnej w rozumieniu art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK i w jego ocenie postępowanie należy umorzyć. PG stwierdził, że skarżący „nie wykorzystał przysługującej (...) prokuratorowi drogi sądowej do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego i do właściwego sądu cywilnego – sądu pracy nie złożył środka odwoławczego od rozstrzygnięcia” (s. 21 stanowiska PG). W opinii PG, prokurator jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: kodeks pracy). Jednocześnie wskazał na art. 101 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390; dalej: p.p. lub prawo o prokuraturze), który brzmi: „[w] sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych”. Z kolei w myśl § 2 „[z]ądaniami i zażaleniami związane ze swoim stanowiskiem służbowym prokurator powinien wnosić w pierwszej kolejności w drodze służbowej”.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), skarżący będąc prokuratorem Prokuratury Krajowej, przeszedł w stan spoczynku na podstawie art. 19 ust. 3 tej ustawy. W piśmie z 16 lutego 2022 r. skarżący (na podstawie art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze; Dz. U. poz. 178; dalej: p.w.p.p. lub ustawa wprowadzająca prawo o prokuraturze) złożył wniosek o przywrócenie go do czynnej służby na stanowisku prokuratora Prokuratury Krajowej. W piśmie z tego samego dnia Prokurator Generalny przywrócił go do czynnej służby prokuratorskiej, natomiast Prezes Rady Ministrów 18 marca 2022 r. powołał go na funkcję Prokuratora Krajowego.

W piśmie z 12 stycznia 2024 r., doręczonym skarżącemu osobiście, Prokurator Generalny uznał, że pismo Prokuratora Generalnego z 16 lutego 2022 r. o przywróceniu skarżącego do czynnej służby prokuratorskiej nie wywołało skutków prawnych określonych w art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. oraz ustalił, że w dalszym ciągu pozostaje on w stanie spoczynku, na który został przeniesiony w trybie art. 19 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. Rozstrzygnięcie to zostało wskazane jako ostateczne orzeczenie w sprawie.

Z analizy przepisów prawa o prokuraturze, jak również ustawy wprowadzającej prawo o prokuraturze wynika, że nie ma żadnej specjalnej procedury sądowej czy przepisów wprost przewidujących możliwość zaskarżenia, uchylenia, zmiany, stwierdzenia bezskuteczności czy stwierdzenia nieważności takiego rozstrzygnięcia zawartego w piśmie Prokuratora Generalnego (tj. pisma Prokuratora Generalnego z 12 stycznia 2024 r. uznającego, że pismo z 16 lutego 2022 r. o przywróceniu do czynnej służby prokuratora Prokuratury Krajowej w stanie

spoczynku D.B. nie wywołało skutków prawnych oraz że od 12 stycznia 2024 r. pozostaje on prokuratorem w stanie spoczynku przeniesionym w trybie art. 19 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r.). Konsekwentnie nie uregulowano również trybu odwoławczego. Tryb powrotu prokuratora do czynnej służby ma charakter autonomiczny, odrębny i został uregulowany w sposób zupełny bez odesłania do innych przepisów.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi, związana z uznaniem pisma Prokuratora Generalnego z 12 stycznia 2024 r. za ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, znajduje uzasadnienie w charakterze stosunku służbowego istniejącego między prokuratorem a państwem. Nie ulega wątpliwości, że stosunek ten ma charakter publicznoprawny, zaś powołanie na stanowisko prokuratorskie wywołuje podwójny skutek prawny. Po pierwsze, państwo wyposaża prokuratora w kompetencje organu kontroli legalności (wynikające w szczególności z prawa o prokuraturze), a po drugie, nawiązuje z prokuratorem stosunek służbowy. Podobnie, zrzeczenie się przez prokuratora stanowiska, przeniesienie go w stan spoczynku, czy też wydalenie prokuratora ze służby prokuratorskiej również wywołuje podwójny skutek prawny, a mianowicie bezpośredni w postaci utraty kompetencji organu kontroli legalności i pośredni w postaci rozwiązania stosunku służbowego. W konsekwencji powyższego, stosunek służbowy prokuratora jest jednocześnie regulowany przepisami prawa ustrojowego (zawartymi w prawie o prokuraturze) oraz przepisami kodeksu pracy. Na treść stosunku służbowego prokuratora składają się zatem regulacje prawa publicznego oraz – w kwestiach nieuregulowanych w pragmatyce służbowej – przepisy prawa pracy. Przedstawiony powyżej dualny charakter treści stosunku służbowego prokuratora skutkuje tym, że niektóre elementy składające się na ową treść są wyłączone z możliwości dochodzenia ich na drodze sądowej (przed sądem pracy, sądem cywilnym albo sądem administracyjnym). W obszarze dotyczącym zagadnień, które regulowane są przepisami ustrojowymi, prokuratorowi przysługuje wyłącznie droga służbowa; jednocześnie w odniesieniu do tych elementów treści stosunku służbowego prokuratora, które mają związek z pozostawianiem prokuratora w zatrudnieniu i wykonywaniem obowiązków związanych z pracowniczą stroną stosunku służbowego (ze służbowym stosunkiem pracy), dopuszczalna jest droga sądowa.

Powyższa dystynkcja zachodząca między sferą ustrojową a sferą pracowniczą przekłada się na zakres konstytucyjnego prawa do sądu przysługującego osobom piastującym najbardziej niewralgiczne stanowiska państwowe, do których należy zaliczyć m.in. prokuratorów, czy też sędziów. Problem ten niejednokrotnie stanowił przedmiot orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyrokach z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50), 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01 (OTK ZU nr 1A/2002, poz. 5), 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny, rozważając zakres przedmiotowy prawa do sądu, zwrócił uwagę, że doktryna i orzecznictwo rozróżniają sprawy podległości służbowej należące do sfery wewnętrznej aparatu państwowego oraz te sprawy ze stosunku służbowego, w których jednostka dochodząc swoich uprawnień, określających istotną treść tego stosunku, występuje wobec organu państwowego jako odrębny podmiot praw i obowiązków. Prawo do sądu nie obejmuje sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

W ocenie Trybunału art. 101 § 1 p.p., który stanowi, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych, nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie. Ustawodawca nie przewidział roszczenia obejmującego zarówno przyjęcie do służby prokuratorskiej jako służby publicznej, jak i pozostania w niej. Dyspozycją art. 101 § 1 p.p. objęta jest tylko taka ingerencja w stosunek służbowy prokuratora, która rodzi dla niego roszczenie pracownicze związane ze stosunkiem służbowym. Są to tylko takie sprawy, w których pomiędzy

zgłoszonym roszczeniem a stosunkiem pracy istnieje bezpośredni, rzeczowy związek, którego istota polega na tym, że bez istnienia stosunku pracy nie powstałoby uprawnienie, które jest przedmiotem roszczenia procesowego. W sytuacji skarżącego doszło do ingerencji w status prokuratora zwykłym pismem Prokuratora Generalnego bez podstawy prawnej i bez pouczenia o środku odwoławczym.

W piśmie władczo ukształtowano status prokuratora poza znaną procedurą. Rozstrzygnięcie dotyczyło sprawy mieszczącej się w sferze podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, a dla takich czynności nie przewidziano ochrony sądowej. W konsekwencji oznacza to, że skarżący nie posiadał możliwości zaskarżenia stanowiska Prokuratora Generalnego. Również w piśmie nie wskazano, aby skarżącemu przysługiwał jakikolwiek środek zaskarżenia.

Przedstawiona powyżej argumentacja ulega istotnemu wzmocnieniu przy uwzględnieniu charakteru przepisów stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Przepisy te mają bowiem w ocenie Trybunału charakter *stricte* ustrojowy. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela stanowisko SN wyrażone w uchwale z 27 września 2024 r. (sygn. akt I KZP 3/24, Lex nr 3760705), w której stwierdzono, że art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. „nie mają charakteru epizodycznego i nie zawierają ograniczenia temporalnego dotyczącego ich obowiązywania. Przepisy te mają charakter ustrojowy i obowiązują nadal, do czasu ewentualnego wyeliminowania w sposób przewidziany prawem”. Ustrojowy charakter kontrolowanych przepisów dodatkowo przemawia za przyjęciem, że rozstrzygnięcie Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z 12 stycznia 2024 r. dotyczyło sfery podległości służbowej (a nie pracowniczej sfery stosunku służbowego), co wyłączało możliwość poddania go przez skarżącego kontroli sądowej i czyniąc je ostatecznym.

## **2. Przedmiot kontroli.**

Skarżący uczynił przedmiotem kontroli art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. w związku z art. 19 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. rozumiany w ten sposób, że „prokurator pozostający w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r.”.

Zgodnie z treścią art. 47 § 1 p.w.p.p.:

„Prokurator pozostający w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne. Uprawnienie to nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych”, § 2 p.w.p.p. „Decyzję w sprawie wniosku, o którym mowa w § 1, podejmuje Prokurator Generalny”.

Jednocześnie skarżący powiązał normę art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. z art. 19 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2009 r. Zgodnie z tym przepisem:

„Prokurator byłej Prokuratury Krajowej może złożyć sprzeciw od decyzji, o której mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji Prokuratora Generalnego. Złożenie sprzeciwu oznacza przejście w stan spoczynku w terminie miesiąca od daty złożenia sprzeciwu”.

Skarżący kwestionuje zakres normy wynikającej z dwóch przytoczonych wyżej przepisów, przyjęty w ostatecznym rozstrzygnięciu skierowanym wobec niego. Wskazana norma będąca podstawą rozstrzygnięcia wobec skarżącego jest rezultatem procesu wykładni dokonanej przez organ i literalnie nie wynika z ww. przepisów. Z aktu stosowania prawa można dopiero odczytać treść normatywną, w której przyjmuje się, że prokurator pozostający w stanie spoczynku w dniu wejścia w życie ustawy wprowadzającej prawo o prokuraturze może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równo-

rzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, tj. w okresie od 4 marca 2016 r. do 4 maja 2016 r.

Skarżący wskazał, że przedmiotem kontroli konstytucyjności czyni nie akt stosowania prawa, a normę prawną będącą podstawą wydania takiego aktu. Ponadto, wskazał i przywołał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzające, że „Odmowa przyznania ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów zastosowanych w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadzi do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i nieznajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa” (wyrok z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54; zob. również wyroki z: 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97 oraz postanowienie z 24 września 2015 r., sygn. Ts 212/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 560).

Zasadą kierunkową jest, że sfera stosowania prawa – co do zasady – nie podlega kognicji TK. Jednakże, wyjątek w tym zakresie stanowi sytuacja, w której skarżący wykazał, że doszło do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu. W pewnych sytuacjach jednak Trybunał zajmował się badaniem sfery stosowania prawa (zob. wyroki TK z: 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48; 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53).

Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że restrykcyjnie interpretowany wymóg jednolitości orzecznictwa oraz utrwalonego stanowiska doktryny czyniłby skargę konstytucyjną w dużej mierze instytucją dysfunkcjonalną i pozbawioną znaczenia prawnego. Instytucja skargi konstytucyjnej z założenia ma być instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Immanentnie jest ona związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego.

Trybunał zatem podkreśla, że „[z]ważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można (...) uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu” (wyrok o sygn. SK 37/19).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro istnieje przepis, którego potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w orzecznictwie i nauce prawa kanony interpretacji prawa, koniecznym jest poddanie go kontroli. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w sprawie nie zachodzi przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku, a więc wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej przepis został poddany kontroli.

### **3. Wzorce kontroli oraz analiza problemów konstytucyjnych.**

Skarżący zarzucił naruszenie art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w ten sposób, że „zastosowano nieznaną ustawie tryb odwołania ze służby prokuratorskiej w stanie czynnym i finalnie z pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, nie wskazując przy tym podstawy prawnej przeniesienia w stan spoczynku, uznania pozostawania w stanie spoczynku, czy też uznania, że nie doszło do nawiązania stosunku służbowego prokuratora, naruszając w ten sposób konstytucyjne prawo do pozostania w służbie publicznej, poprzez przyjęcie arbitralnego kryterium czasu złożenia wniosku o przywrócenie do czynnej służby prokuratorskiej, różnicują[c] sytuację prokuratorów pozostających w stanie spoczynku w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze” (skarga konstytucyjna, s. 6).

Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące dostępu do służby publicznej, w tym stanowisk prokuratorskich, muszą respektować zasadę równości i proporcjonalności. Każdy obywatel, który spełnia ustawowe wymagania, powinien mieć możliwość nie tylko ubiegania się o takie stanowisko na równych zasadach, lecz także zwolnienia ze służby czy przekształcania jego stosunku służbowego, bez nieuzasadnionych przeszkód lub ograniczeń. Prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska prokuratorskie (zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130).

Orzecznictwo Trybunału jasno precyzuje, że prawo dostępu do służby publicznej obejmuje nie tylko sam moment wstąpienia do niej, lecz także przekształcenie stosunku służbowego czy też zwolnienie ze służby. Ustawodawca może formułować dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej, o ile związane są one z istotą i rodzajem zajmowanych stanowisk (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Wskazuje się, że kryteria, które regulują dostęp, utrzymanie i ewentualne zwolnienie ze służby, nie mogą być niemożliwe do spełnienia.

Wszelkie ograniczenia w dostępie do służby publicznej muszą być racjonalne i uzasadnione. Nie mogą być arbitralne, a wszelkie wprowadzone regulacje muszą spełniać wymogi proporcjonalności oraz nie dyskryminować żadnej z grup obywateli (zob. wyrok o sygn. SK 43/06). Waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania. Natomiast kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych.

Jak zatem wynika z powyższego, art. 60 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada proporcjonalności wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności były zgodne z trzema kryteriami: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Oznacza to, że ograniczenie musi być adekwatne do zamierzonego celu, niezbędne do jego osiągnięcia oraz proporcjonalne w stosunku do wagi naruszonych praw.

Ustawodawca zagwarantował prokuratorowi dostęp do służby publicznej w zależności od własnego uznania. Umożliwił mu jej kontynuowanie, jak również zakończenie służby, w dowolnym momencie. Nie przewidziano możliwości zwolnienia ze służby prokuratora, który złożył wniosek w trybie art. 47 § 1 p.w.p.p. Gdyby racjonalny ustawodawca przewidział taką możliwość, uczyniłby to wyraźnie i określił przesłanki podjęcia w tym zakresie decyzji, mając na uwadze przepisy Konstytucji, w szczególności jej art. 7.

Trybunał nie dostrzegł w ustawach ani specjalnego trybu podjęcia przedmiotowej decyzji, ani jej przesłanek. Skarżący będący prokuratorem, który skorzystał z możliwości, o której mowa w art. 47 § 1 p.w.p.p., pozostaje pod ochroną art. 60 Konstytucji, ponieważ złożenie stosownego wniosku obliuguje do jego uwzględniania, bez względu na to, kiedy zostanie on złożony i w jakich okolicznościach. Tak też stwierdził SN w uchwale o sygn. akt I KZP 3/24, że podjęcie stosownej decyzji o przywróceniu prokuratora w stanie spoczynku do służby czynnej w trybie art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p., a następnie powołanie go przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Prokuratora Generalnego, na stanowisko Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego miało wiążącą podstawę prawnoustrojową i było powołaniem prawnie skutecznym.

W ten sposób, jak słusznie wskazał skarżący, ustawodawca dąży do stworzenia możliwości wykorzystania wiedzy, kwalifikacji i doświadczenia prokuratora w ramach służby publicznej, a skorzystanie z tej możliwości prowadzi do obowiązku zapewnienia ochrony stosunkowi służbowemu.



Z perspektywy art. 60 Konstytucji istotne jest, aby zwolnienie czy odwołanie ze służby, także ze względu na brak spełnienia ustawowych kryteriów jej pełnienia, było określone w ustawie i nie było pozostawione uznaniu, interpretacji, dowolności jakiegokolwiek organu. Decyzja ta ponadto musi realizować konstytucyjnie legitymizowany cel.

Wykładnia, w której Prokurator Generalny najpierw przywraca prokuratora do czynnej służby, by następnie stwierdzić, że uczyniono to na podstawie normy intertemporalnej, choć formalnie odwołuje się do przepisów ustawy, nie spełnia standardu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przede wszystkim nie sposób zidentyfikować konstytucyjnie usprawiedliwionego celu, który wymagałby ograniczenia prokuratorom w stanie spoczynku możliwości powrotu do czynnej służby prokuratorskiej.

Rozumowanie przyjęte przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 12 stycznia 2024 r. prowadziłoby do wniosku, że prokuratorzy będący w sytuacji skarżącego, w rzeczywistości cały czas pozostawali w stanie spoczynku.

Natomiast uchwała Sądu Najwyższego o sygn. akt I KZP 3/24 potwierdza, że dokonana wykładnia, w ostatecznym rozstrzygnięciu wobec skarżącego, stanowi odosobniony pogląd i nie ma uzasadnienia w nauce prawa. Uchwała SN wskazała, że prokurator pozostający w stanie spoczynku w dniu wejścia w życie zaskarżonej ustawy może wrócić na swój wniosek na ostatnio zajmowane stanowisko lub równorzędne. Prokurator, który skorzystał z tego uprawnienia jest prokuratorem pozostającym w służbie czynnej. Natomiast podjęte przez Prokuratora Generalnego na tej podstawie decyzje nie mogą być uznane za wadliwe, nieobowiązujące, czy też niewywołujące skutków prawnych.

Trybunał potwierdza, że interpretacja dokonana w piśmie z 12 stycznia 2024 r. nie tylko jest odosobniona, lecz także rodzi niebezpieczeństwo kwestionowania ważności i skuteczności wszystkich decyzji podjętych w okresie sprawowania urzędu i pełnienia funkcji przez prokuratora, począwszy od decyzji o charakterze organizacyjnym, finansowym, osobowym, po decyzje procesowe podjęte w konkretnych postępowaniach. W konsekwencji może to prowadzić do zakwestionowania ważności tych postępowań, a także wywołać szkodę dla obywateli, których interesów te postępowania dotyczyły, a zwłaszcza ofiar przestępstw. Trybunał zgodził się ze skarżącym, że nie sposób odnaleźć w Konstytucji normy, która mogłaby wspierać tego rodzaju kierunek aksjologiczny.

W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że wykładnia dokonana przez Prokuratora Generalnego wprowadzająca ograniczenie czasowe przewidujące dwumiesięczny termin złożenia wniosku o powrót do służby przez prokuratorów w stanie spoczynku jest „oderwana” od brzmienia przepisów, a nadto stanowi nieuzasadnioną barierę w dostępie do służby publicznej. Z przepisów nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie czasowe, a w szczególności termin dwóch miesięcy. „Wykreowany” krótki okres może bowiem wykluczyć część osób uprawnionych, którzy z różnych przyczyn, np. zdrowotnych, rodzinnych lub zawodowych, nie mogli podjąć decyzji o powrocie w tak krótkim terminie. Tego rodzaju ograniczenie może pozbawić wielu prokuratorów możliwości powrotu do czynnej służby, nawet jeśli spełniali wszystkie merytoryczne kryteria powrotu. Ograniczenie to nie ma także uzasadnienia w żadnym racjonalnym celu, co podważa jego zgodność z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oderwana od literalnego brzmienia przepisu wykładnia dokonana przez Prokuratora Generalnego nie przyczynia się ani do ochrony porządku publicznego, ani do zapewnienia sprawnego funkcjonowania prokuratury. W tym kontekście brak ram czasowych w art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. jawi się jako świadomy zabieg ustawodawcy.

Trybunał stwierdził, że dwumiesięczny termin przewidziany na złożenie wniosku o powrót do służby prokuratorskiej nie spełnia wymogu konieczności ani proporcjonalności. Takie ograniczenie, wprowadzone bez dostatecznych podstaw, narusza prawo prokuratorów w stanie spoczynku do równego dostępu do służby publicznej oraz prawo do decydowania

o swojej karierze zawodowej w rozsądnym terminie. Brak jest racjonalnych przesłanek, które uzasadniałyby to ograniczenie, co czyni je niezgodnym również z zasadą proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że choć ustawodawca miał prawo przeprowadzić reformę prokuratury, w tym wprowadzić ograniczenia czasowe dotyczące powrotu prokuratorów do służby, to jednak dwumiesięczne ograniczenie nie wynika bezpośrednio z art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. Wprowadzenie takiego terminu jest efektem prawotwórczej wykładni prawa dokonanej przez Prokuratora Generalnego w wyniku zastosowania systemowych oraz funkcjonalnych reguł wykładni prawa przy błędnym ich rozumieniu. Art. 47 § 1 i 2 p.w.p.p. ma charakter ustrojowy i nie zawiera żadnego ograniczenia temporalnego, które mogłoby uzasadniać przypisanie mu cechy przepisu epizodycznego (argument z wykładni językowej). Prawotwórcza interpretacja Prokuratora Generalnego – odstępująca od wyników wykładni językowej – „wtłaczająca” do przepisu datę końcową obowiązywania (por. uchwała SN o sygn. akt I KZP 3/24) prowadzi do wypaczenia jego normatywnego sensu. Takie działanie ogranicza skarżącemu możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), w sposób niedopuszczalny z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji, tworząc ograniczenie nie wynikające z treści ustawy. Wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą wynikać bezpośrednio z ustawy i być w niej jasno określone, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.