



Warszawa, 18 marca 2026 r.

Stanowisko

**Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury
w sprawie skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości
Unii Europejskiej z dnia 30 października 2025 r. (C-373/24 Ramavić)
dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia prokuratorów oraz definicji czasu pracy**

Pismem z dnia 22 stycznia 2026 r. (DPE-III.8562.60.2024) Dyrektor Departamentu Prawa Europejskiego Ministerstwa Sprawiedliwości zwróciła się do Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury [dalej: Komisja] z prośbą o zajęcie przez Komisję stanowiska i przedstawienie opinii dotyczącej skutków wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE lub Trybunał] z dnia 30 października 2025 r. w sprawie C-373/24 Ramavić, wskazując na wagę sprawy i jej systemowe znaczenie dla prokuratury, w tym w zakresie krajowych przepisów dotyczących organizacji i funkcjonowania prokuratury.

Wyrok TSUE zapadł w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne złożone przez chorwacki sąd (*Općinski sud u Puli-Pola*) w sporze między NI a Republiką Chorwacji. Sprawa dotyczyła interpretacji dyrektywy 2003/88/WE oraz dyrektywy 89/391/EWG w odniesieniu do bezpieczeństwa i zdrowia prokuratorów oraz definicji czasu pracy. Po pierwsze, Trybunał wprost stwierdził, że prokuratorzy są objęci zakresem stosowania dyrektywy 2003/88/WE. Wykładnia ta opiera się na art. 1 ust. 3 wspomnianej dyrektywy w związku z art. 31 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy. Jednocześnie wskazano, że prawo unijne stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które arbitralnie wyłączałyby działalność prokuratorów z zakresu ochrony przewidzianej w dyrektywie 2003/88. Wyłączenie takie jest niedopuszczalne, jeżeli specyfika ich pracy wykonywanej w normalnych warunkach pozwala na planowanie czasu pracy w sposób zgodny z wymogami bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Po drugie, Trybunał przesądził także o zakwalifikowaniu dyżuru prokuratorskiego jako czasu pracy. W orzeczeniu podkreślono, że za „czas pracy” należy uznać okresy dyżuru pełnionego poza zwykłymi godzinami, które wymagają od prokuratora obowiązkowej obecności w miejscu pracy lub w miejscu zamieszkania. O uznaniu dyżuru za czas pracy przesądza charakter nałożonych przez pracodawcę ograniczeń. Jeżeli wpływają one w sposób obiektywny i bardzo znaczący na zdolność prokuratora do swobodnego zarządzania czasem wolnym oraz poświęcenia go własnym sprawom, okres ten musi być traktowany jako czas pracy w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/88. Orzeczenie to bez wątplenia wzmacnia ochronę praw pracowniczych prokuratorów, ograniczając państwu członkowskiemu możliwość swobodnego wyłączania tej grupy zawodowej z unijnych standardów dotyczących czasu pracy.

W opinii Komisji orzeczenie TSUE wpływa bezpośrednio na sytuację polskich prokuratorów, a uwagi Trybunału odnoszące się do prokuratorów jako pracowników i dyżurów prokuratorskich jako czasu pracy znajdują wprost zastosowanie w polskim

porządku prawnym. Jednocześnie Komisja staje na stanowisku, że ze względu na systemowe znaczenie opiniowanej materii oraz wiążący charakter orzeczenia Trybunału wymagana jest reakcja ustawodawcy i niezwłoczne doprecyzowanie kwestii wskazanych w wyroku na gruncie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177- dalej jako ustawa - Prawo o prokuraturze lub ustawa). Mimo że w art. 130 ustawa przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1917), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy - przepisy Kodeksu pracy, ze względu na dotychczasową praktykę niezbędne jest takie uregulowanie przepisów w ustawie - Prawo o prokuraturze., które przyjąłoby charakter przesądzający powyższe kwestie.

Komisja uznaje za konieczne odniesienie się do treści art. 99 ustawy – Prawo o prokuraturze, zgodnie z którym **czas pracy prokuratorów i prokurotek jest określony wymiarem ich zadań**. Przepis ten bywa w praktyce interpretowany jako ustanawiający szczególny, odmienny od powszechnie obowiązujących norm model czasu pracy, prowadzący w istocie do wyłączenia stosowania przepisów prawa pracy regulujących dobowy i tygodniowy wymiar czasu pracy (wyrok SO w Zielonej Górze z 27.01.2009 r., IV Pa 11/09, niepubl.). Taka wykładnia nie znajduje jednak podstaw ani w treści art. 99 ustawy, ani w systemie obowiązującego prawa. Podkreślenia wymaga, że określenie czasu pracy przez „wymiar zadań” nie oznacza zniesienia norm czasu pracy, lecz wskazuje na elastyczny sposób jego organizacji, dostosowany do specyfiki wykonywania czynności prokuratorskich. Elastyczność ta dotyczy rozkładu czasu pracy, a nie jego maksymalnego dopuszczalnego wymiaru. Art. 99 ustawy nie ustanawia bowiem odrębnych norm dobowych ani tygodniowych czasu pracy, ani nie zawiera przepisu wyłączającego stosowanie przepisów Kodeksu pracy w tym zakresie.

W konsekwencji, w świetle art. 130 ustawy – Prawo o prokuraturze, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a w dalszej kolejności – przepisy Kodeksu pracy.

Komisja stoi na stanowisku, że art. 99 ustawy – Prawo o prokuraturze nie może być interpretowany jako przepis derogujący ogólne normy ochronne prawa pracy. Przeciwnie, jego funkcją jest umożliwienie elastycznego wykonywania zadań prokuratorskich w ramach powszechnie obowiązujących standardów czasu pracy, a nie ich zniesienie. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłoby do pozbawienia prokuratorów i prokurotek minimalnych gwarancji w zakresie ochrony zdrowia i prawa do odpoczynku, co pozostawałoby w sprzeczności zarówno z prawem krajowym, jak i z prawem Unii Europejskiej. W tym sensie art. 99 ustawy należy postrzegać jako przepis organizacyjny, a nie normatywną podstawę do nieograniczonego kształtowania czasu pracy, zwłaszcza w odniesieniu do dyżurów prokuratorskich. Określenie czasu pracy wymiarem zadań nie znosi obowiązku respektowania dobowych i tygodniowych limitów czasu pracy, lecz wymaga takiej organizacji czynności prokuratorskich, aby ich realizacja następowała z poszanowaniem wynikających z prawa pracy norm czasu pracy i odpoczynku.

Na tle powyższych rozważań Komisja uznaje, że **konieczne jest ustawowe doprecyzowanie zasad czasu pracy prokurotek i prokuratorów, w sposób jednoznacznie przesądzający stosowanie podstawowych norm ochronnych wynikających z prawa pracy oraz prawa Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania prokuratury**. To pozwoliłoby na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych wynikających z art. 99 ustawy – Prawo o prokuraturze, w szczególności w zakresie granic dopuszczalnego obciążenia pracą oraz kwalifikacji dyżurów i pracy wykonywanej poza godzinami

urzędowania. Celem projektowanych przepisów nie jest zmiana charakteru służby prokuratorskiej ani wprowadzenie rozwiązań właściwych dla klasycznego stosunku pracy, lecz zapewnienie jasnych, przewidywalnych i zgodnych z prawem standardów organizacji czasu pracy, gwarantujących poszanowanie prawa do odpoczynku oraz ochronę zdrowia, przy jednoczesnym zabezpieczeniu ciągłości realizacji zadań prokuratury.

Należy jednocześnie zauważyć, że wykonanie wyroku w sprawie Ramavić może istotnie oddziaływać na funkcjonowanie prokuratur rejonowych, zwłaszcza tych o niewielkim stanie kadrowym, w których przy ograniczonej liczbie prokuratorów zapewnienie wymaganych okresów odpoczynku i prawidłowego rozliczania czasu pracy może utrudniać bieżącą realizację ustawowych zadań oraz dostępność jednostek dla stron postępowania; w tej perspektywie należałoby rozważyć działania systemowe, obejmujące zarówno zwiększenie obsady kadrowej w tym poprzez konsolidację najmniejszych jednostek (np. poprzez ich przekształcenie w wydziały zamiejscowe nieodległych większych jednostek rejonowych), jak i rozwiązania organizacyjne możliwe do wdrożenia bez zmian ustawowych, w szczególności bardziej równomierne rozłożenie obciążeń poprzez wspólne dyżury lub elastyczne planowanie dyżurów na poziomie okręgowym, co mogłoby sprzyjać zachowaniu ciągłości pracy jednostek przy jednoczesnym respektowaniu standardów ochrony czasu pracy wynikających z orzecznictwa Trybunału.

Jednocześnie odpowiadając na – wynikającą wprost z pisma skierowanego do Komisji – prośbę o objęcie zakresem analizy zagadnienia, czy i jakie inne zmiany w przepisach, w szczególności o charakterze organizacyjnym lub dotyczące zakresu obowiązków wykonywanych przez prokuratorów na gruncie Kodeksu postępowania karnego, są niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wynikającego z dyrektywy 2003/88/WE oraz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komisja wskazuje, że wykonanie tych standardów nie powinno ograniczać się wyłącznie do zmian w ustawie – Prawo o prokuraturze. Rzeczywista ochrona norm czasu pracy i odpoczynku prokuratorów wymaga również weryfikacji tych regulacji proceduralnych, które w sposób bezpośredni i systemowy determinują konieczność wykonywania czynności poza godzinami urzędowania prokuratury, często w trybie nagłym i trudnym do zaplanowania, a wynikających z przepisów Kodeksu postępowania karnego. Analiza obowiązującego brzmienia art. 209 § 1-3 k.p.k. skłania do refleksji, czy utrzymywanie modelu obligatoryjnej obecności organu procesowego przy oględzinach zwłok na miejscu ich ujawnienia pozostaje rozwiązaniem w pełni funkcjonalnym w realiach współczesnej praktyki procesowej. Można bowiem dostrzec, że obowiązek ten ma w znacznej mierze charakter formalny, nie zaś ściśle powiązany z rzeczywistą potrzebą merytorycznej ingerencji prokuratora w przebieg czynności. Należałoby zatem rozważyć, czy zasadniczy cel oględzin — prawidłowe zabezpieczenie materiału dowodowego oraz wstępna ocena okoliczności zgonu — nie może być w wielu przypadkach skutecznie realizowany przez organy ścigania oraz lekarzy, a przede wszystkim przez osobę koronera, którego instytucjonalne wprowadzenie jest zapowiadane. W praktyce, rola organu procesowego sprowadza się najczęściej do nadzoru formalnego oraz podejmowania decyzji procesowych, nie zaś do bezpośredniego wykonywania czynności o charakterze medycznym czy technicznym. W tym kontekście należałoby rozważyć, czy ustawowe przypisanie prokuratorowi obligatoryjnej, osobistej obecności przy każdej tego rodzaju czynności odpowiada rzeczywistemu zakresowi jego kompetencji i funkcji w postępowaniu karnym.

W tym świetle należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązania, w którym obecność prokuratora przy oględzinach zwłok miałaby charakter fakultatywny. Zmiana taka miałaby oczywisty wpływ na obowiązujący model organizacji pracy prokuratury. Konieczność osobistego udziału w oględzinach zwłok, niezależnie od charakteru sprawy,

wiąże się z obowiązkiem podejmowania czynności w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy. Wprowadzenie rozwiązania o charakterze fakultatywnym mogłoby sprzyjać bardziej proporcjonalnemu angażowaniu prokuratora tylko w czynności wymagające niezwłocznie i rzeczywiście jego bezpośredniego udziału (np. wysokie prawdopodobieństwo zdarzenia o charakterze zabójstwa). Model fakultatywnego udziału prokuratora mógłby pozwolić na koncentrację jego aktywności na ocenie materiału dowodowego i kierowaniu postępowaniem, bez uszczerbku dla jakości czynności dowodowych wykonywanych przez specjalistów.

Komisja zwraca jednocześnie uwagę, że konieczne jest zakończenie prac nad ustawą o koronerach i wprowadzenie tej instytucji obligatoryjnie w każdym powiecie. Pozwoliłoby to także na zmniejszenie kosztów przewozu i sekcji zwłok, gdyż dzięki prawidłowej ocenie wstępnej przyczyny zgonu, po dokonaniu przez coronera oględzin zwłok na miejscu ich ujawnienia, czynności te będą wykonywane wyłącznie w przypadkach, gdy istotnie zaistnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przyczynienia się osoby trzeciej do zgonu, a nie jak obecnie – w każdym wypadku, gdy lekarz stwierdzający zgon (z reguły pomijając oględziny zwłok) wpisuje lakoniczny zapis, że przyczyna śmierci nie jest znana, albo że nie wyklucza udziału osób trzecich, co skutkuje wdrożeniem czynności przez Policję i wymaga obecności prokuratora na miejscu ujawnienia zwłok, a następnie prowadzi do wszczęcia – często zbędnie – postępowania przygotowawczego. Doświadczenia prokuratur rejonowych, których podpisane są aktualnie umowy z lekarzami sądowymi, pokazują, że liczba zejść śmiertelnych, do których wzywany jest prokurator drastycznie spada i dotyczy faktycznie zdarzeń przestępnych.

Z perspektywy systemowej należałoby zatem rozważyć zmianę polegającą na odejściu od bezwzględnego obowiązku obecności prokuratora przy oględzinach zwłok co pozwoliłoby jednocześnie na dokonanie istotnych zmian w układzie dyżurowania, o którym mowa w wyroku TSUE stanowiącym przedmiot niniejszego stanowiska. Na marginesie tych rozważań można jedynie zasygnalizować, że ewentualna zmiana charakteru udziału prokuratora przy oględzinach zwłok powinna skłaniać do rozważenia analogicznego podejścia w odniesieniu do sekcji zwłok, która jeszcze bardziej ma charakter wysoce specjalistycznej czynności medyczno-sądowej.

Co kluczowe w omawianej sytuacji, usunięcie prokuratora z obowiązku uczestnictwa w oględzinach zwłok na miejscu zdarzenia oznacza, że dyżur prokuratorski przestałby mieć permanentnie charakter zdarzeniowy i stałby się przede wszystkim dyżurem „aresztowym” polegającym na pozostawaniu w gotowości do wykonywania zadań związanych z zatrzymaniami osób podejrzanych – w takim układzie bardzo często podlegających zaplanowaniu, a nie nagłym - w ramach jednostki prokuratury, bez konieczności natychmiastowej interwencji w terenie. W konsekwencji okres ten można uznać, zgodnie z wyrokiem TSUE, za taki, który nie wpływa w sposób obiektywny i bardzo znaczący na zdolność prokuratora do swobodnego zarządzania czasem wolnym ani poświęcania go własnym sprawom. Oznacza to, że czas pozostawania w gotowości nie musi być traktowany jako czas pracy w rozumieniu prawa unijnego, ponieważ prokurator zachowuje pełną możliwość odpoczynku oraz dysponowania tym czasem wedle własnych potrzeb. Tym samym dyżury prokuratorskie w proponowanym nowym kształcie można byłoby uznać za analogiczne do dyżurów sędziowskich w tym sensie, że oba mają charakter dyżuru, obejmującego pozostawanie w gotowości do wykonywania zadań w ramach jednostki, bez obowiązku natychmiastowej interwencji w terenie.

Podsumowując, w świetle wyroku w sprawie C-373/24 Ramavić należałoby rozważyć ustawowe doprecyzowanie zasad organizacji czasu pracy prokuratorów, w tym kwalifikacji dyżurów, tak aby zapewnić zgodność regulacji krajowych z unijnymi

standardami ochrony zdrowia, odpoczynku i swobodnego dysponowania czasem wolnym, przy jednoczesnym przyjęciu, że art. 99 ustawy – Prawo o prokuraturze nie deroguje ogólnych norm prawa pracy, lecz umożliwia elastyczne wykonywanie zadań w ich granicach. Równolegle należy rozważyć odejście od obligatoryjnej obecności prokuratora przy oględzinach zwłok na miejscu zdarzenia oraz – ze względów systemowych – wprowadzenie także fakultatywnego udziału przy sekcjach zwłok, co sprzyjałoby racjonalizacji dyżurów poprzez ich zbliżenie do modelu dyżurów w sądach, niewymagających co do zasady natychmiastowej interwencji w terenie i pozwalających traktować czas pozostawania w gotowości w sposób zgodny z prawem Unii Europejskiej. Kompleksowe uregulowanie tych kwestii mogłoby zwiększyć pewność prawa, ułatwić planowanie obciążenia pracą oraz wzmocnić spójność i stabilność funkcjonowania prokuratury przy zachowaniu efektywności wymiaru sprawiedliwości, zgodnie ze standardami wyznaczanymi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.