

Uchwała z dnia 4 marca 1999 r.

III ZP 2/99

Przewodniczący: SSN Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka w sprawie z powództwa Janusza K. przeciwko Prokuraturze Apelacyjnej w G. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 23 lutego 1999 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni postanowieniem z dnia 10 listopada 1998 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 KPC:

Czy dodatek funkcyjny, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. Nr 36, poz. 136) osoba wymieniona w § 1 traci z chwilą odwołania z pełnienia funkcji kierowniczej czy z upływem okresu wypowiedzenia zastosowanego w części tegoż dodatku funkcyjnego ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Prokuratorowi prokuratury apelacyjnej, któremu powierzono funkcję rzecznika prasowego, dodatek funkcyjny przewidziany w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. Nr 36, poz. 136) przysługuje w okresie sprawowania tej funkcji.

U z a s a d n i e

Sąd Wojewódzki w Gdańsku z siedzibą w Gdyni przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 KPC zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, zawarte w postanowieniu z dnia 10 listopada 1998 r. Wątpliwości te dotyczą kwestii, czy potrzebne jest złożenie oświadczenia o wypowie-

dzeniu warunków płacy prokuratorowi, któremu obok stanowiska prokuratora powierzono funkcję rzecznika prasowego w prokuraturze apelacyjnej, a następnie odwołano z tej funkcji.

Według ustaleń Sądu Wojewódzkiego powód Janusz K. został powołany na stanowisko prokuratora w Prokuraturze Apelacyjnej w G. pismem z dnia 31 sierpnia 1993 r., z jednoczesnym powierzeniem mu funkcji rzecznika prasowego za dodatkowym wynagrodzeniem (dodatkiem funkcyjnym) wynoszącym w 1995 r. 0,55% przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Z dniem 31 marca 1995 r. powód został odwołany z funkcji rzecznika prasowego bez zachowania okresu wypowiedzenia i przestał otrzymywać dodatek z tego tytułu. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Gdańsku wyrokiem z dnia 25 sierpnia 1998 r. zasądził na jego rzecz od strony pozwanej kwotę 838,31 zł oraz kwotę 990,63 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 31 marca 1995 r. do dnia zapłaty. Natomiast Sąd Wojewódzki, rozpoznając apelację strony pozwanej uznał, że istnieje w sprawie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. Nr 36, poz. 136) wynika bowiem, że dodatek funkcyjny przysługuje prokuratorowi powołanemu do pełnienia określonej funkcji w okresie jej sprawowania, co wskazywałoby na to, że powód z dniem odwołania z funkcji rzecznika prasowego utracił prawo do owego dodatku. Z drugiej jednak strony przedmiotowy dodatek funkcyjny stał się stałym składnikiem wynagrodzenia powoda w okresie sprawowania funkcji rzecznika prasowego i mieści się w pojęciu wynagrodzenia wynikającego z jego osobistego zaszeregowania. Można by więc prezentować pogląd, że pozbawienie prokuratora tego dodatku powinno spowodować dokonanie wypowiedzenia zmieniającego stosownie do art. 42 § 1 KP w związku z art. 118 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70). Wprawdzie usprawiedliwiony byłby też pogląd, że kwestie związane z pobawieniem dodatku funkcyjnego zostały uregulowane wyczerpująco w § 5 ust. 1 wymienionego wcześniej rozporządzenia, lecz należy mieć na uwadze to, że powyższe rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy, a więc aktem niższej rangi niż ustawa. Ponadto § 5 jest przepisem szczególnym. Powstaje więc wątpliwość, czy reguluje wyczerpująco kwestie związane z dodatkiem funkcyjnym.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o udzielenie następującej odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne: „Osoba wymieniona w § 1 rozporządzenia

Rady Ministrów, o którym mowa w pytaniu, traci dodatek funkcyjny wymieniony w § 5 tego rozporządzenia z chwilą odwołania z pełnienia funkcji”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. Nr 36, poz. 136) stanowi, że prokuratorowi oraz asesorowi i aplikantowi prokuratury przysługuje dodatek funkcyjny w razie powołania do pełnienia funkcji kierowniczych lub w razie powierzenia pełnienia obowiązków lub funkcji kierowniczych, w okresie ich sprawowania. Wobec tego że powód zajmował stanowisko prokuratora prokuratury apelacyjnej, pełniąc dodatkowo za odrębnym wynagrodzeniem obowiązki rzecznika prasowego, rozważania w sprawie należało ograniczyć do sytuacji prawnej prokuratora, któremu Prokurator Generalny powierzył pełnienie funkcji rzecznika prasowego. Z § 5 ust. 1 rozporządzenia wynika, że prawo do dodatku funkcyjnego powstaje dla prokuratora w trzech sytuacjach: powołania do pełnienia funkcji kierowniczych, powierzenia pełnienia funkcji kierowniczych oraz powierzenia obowiązków kierowniczych. Według powyższego przepisu w każdej z tych sytuacji prawo do wymienionego dodatku przysługuje tylko „w okresie sprawowania” funkcji kierowniczych lub obowiązków kierowniczych. Z punktu widzenia przedstawionego zagadnienia prawnego istotne znaczenie ma więc kwestia, jak rozumieć wyrażenie „w okresie ich sprawowania” oraz czy sprawowanie obowiązków lub funkcji kierowniczych kończy się odwołaniem prokuratora z ich pełnienia w dacie oznaczonej w odwołaniu, czy też wymaga wypowiedzenia określonej funkcji (obowiązków) z zachowaniem odpowiedniego okresu przewidzianego w Kodeksie pracy.

Odpowiedzi na powyższe kwestie należy poszukiwać przede wszystkim w analizie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.) dotyczących stosunku służbowego prokuratora. Ustawa o prokuraturze przewiduje w art. 11 powołanie na stanowiska prokuratorów prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz w art. 13 powołanie do pełnienia funkcji prokuratora apelacyjnego, okręgowego i prokuratora rejonowego, a także do pełnienia pozostałych funkcji w prokuraturze. Jedną z tych „pozostałych” funkcji jest funkcja rzecznika prasowego. Odwołanie prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury może nastąpić w sytuacjach określonych w art. 16

ust. 1 i 3 ustawy i wymaga doręczenia prokuratorowi zawiadomienia o jego odwołaniu. Data doręczenia zawiadomienia nie jest jednak datą ustania stosunku służbowego. W myśl bowiem art. 16 ust. 4 stosunek służbowy odwołanego prokuratora wygasa dopiero po upływie trzech miesięcy od doręczenia wymienionego zawiadomienia. Z treści art. 16 ust. 1 i 3 ustawy wynika więc, że określone w tych przepisach przyczyny odwołania oraz przewidziany w art. 16 ust. 4 skutek odwołania w postaci wygaśnięcia stosunku służbowego odnoszą się do odwołania ze stanowiska prokuratora, a nie do odwołania z funkcji pełnionej przez prokuratora. Odwołanie z funkcji – jeżeli nie jest połączone z odwołaniem na podstawie art. 16 ust. 1 lub ust. 3 – nie narusza stosunku służbowego i tym samym nie prowadzi do jego wygaśnięcia. W przeciwieństwie do odwołania ze stanowiska, ustawa o prokuraturze nie określa przypadków, w których jest dopuszczalne odwołanie z funkcji, poprzestając w art. 13 ust. 2 i 4 na stwierdzeniu, że odwołania dokonuje Prokurator Generalny lub prokurator apelacyjny, przy czym ten ostatni jedynie w odniesieniu do funkcji w prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych określonych przez Prokuratora Generalnego. Regulacja powyższa dowodzi więc, że różnice między skutkami odwołania ze stanowiska prokuratora i odwołania z pełnienia „funkcji w prokuraturze” (art. 13 ust. 2) nie są przypadkowe, lecz zostały zamierzone przez ustawodawcę dla zaznaczenia odrębności między tymi odwołaniami. Tym samym usprawiedliwiony jest wniosek, że okres trzymiesięczny, liczony od doręczenia zawiadomienia o odwołaniu, po którego upływie wygasa stosunek służbowy, nie dotyczy odwołania z funkcji. Zresztą art. 16 ust. 4 ustawy o prokuraturze stanowi wyraźnie o wygaśnięciu „stosunku służbowego prokuratora”, a jak wynika z przedstawionych wyżej uwag, odwołanie z funkcji nie powoduje samo przez się ustania stosunku służbowego.

Niezależnie od wniosku wpływającego z charakteru omawianych odwołań należy podkreślić, że ustawa o prokuraturze nie zawiera przepisu, który odsyłałby do odpowiedniego stosowania art. 16 ust. 4 w razie odwołania prokuratora z funkcji. Oznacza to, że odwołanie z pełnienia funkcji nie powoduje przesunięcia poza datę oznaczoną w odwołaniu chwili zakończenia „sprawowania” funkcji, w tym także funkcji rzecznika prasowego. Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że przepisy ustawy o prokuraturze nie stwarzają podstaw do poglądu, że prawo do dodatku funkcyjnego trwa jeszcze przez okres trzech miesięcy po odwołaniu prokuratora z pełnienia funkcji. Okres jej „sprawowania”, o którym stanowi § 5 ust. 1 rozporzą-

dzenia z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury, kończy się bowiem w dacie oznaczonej w odwołaniu.

Wobec powyższego pozostał jeszcze do rozstrzygnięcia drugi problem postawiony w pytaniu Sądu (wówczas) Wojewódzkiego, czy do odwołania prokuratora z pełnienia funkcji kierowniczej, pociągającego za sobą utratę dodatku funkcyjnego, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy o wypowiedzeniu warunków płacy, a mówiąc inaczej: czy odwołanie z pełnienia funkcji rzecznika prasowego wymaga wypowiedzenia zmieniającego.

W tej kwestii należy zwrócić uwagę na to, że stosunek pracy prokuratorów, podobnie jak inne stosunki pracy oparte na mianowaniu, został unormowany poza Kodeksem pracy – w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze i wyraźnie w niej nazwany stosunkiem służbowym (np. art. 16 ust. 4 i 5). Związek tej regulacji z Kodeksem pracy określa art. 5 Kodeksu, który stanowi, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami.

Analiza postanowień ustawy o prokuraturze pokazuje, że powyższy akt prawny rozstrzygnął w sposób kompletny sprawę ustania stosunku służbowego prokuratora. Przewiduje bowiem w art. 16 ust. 4 i 5, że odwołanie ze stanowiska, prawomocne orzeczenie komisji dyscyplinarnej o wydaleniu ze służby prokuratorskiej oraz prawomocne orzeczenie sądu skazujące prokuratora między innymi na karę dodatkową zakazu zajmowania stanowiska prokuratora są zdarzeniami powodującymi wygaśnięcie stosunku służbowego. Wymienia też w art. 16 ust. 1 i 3 w sposób wyczerpujący sytuacje (przyczyny), w których odwołanie ze stanowiska jest dopuszczalne. Jednak poza art. 50, dotyczącym czasowej zmiany stosunku służbowego prokuratora wskutek delegowania go do innej jednostki organizacyjnej prokuratury lub jednostki podległej Ministrowi Sprawiedliwości, nie zawiera własnej regulacji w przedmiocie możliwości zmian treści stosunku służbowego prokuratora, stanowiąc w art. 118, że w sprawach nie uregulowanych w ustawie o prokuraturze lub w przepisach szczególnych, do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), a w sprawach nie uregulowanych także w przepisach tej ustawy – przepisy Kodeksu pracy.

Przepis art. 10 wymienionej ustawy, zamieszczony w Rozdziale 2. pod nazwą „Nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy”, przyjmuje, że zmiana stosunku

pracy urzędnika państwowego mianowanego może polegać na zleceniu mu, na okres do trzech miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywania innej pracy niż określona w akcie mianowania, albo na przeniesieniu go na inne stanowisko służbowe z przyczyn wymienionych w ust. 1 lub ze względu na szczególne potrzeby urzędu (ust. 1b), a także w innych ściśle określonych sytuacjach, czasowo lub na stałe, z zastrzeżeniem prawa do „równorzędnego” wynagrodzenia, wynagrodzenia „nie niższego od dotychczasowego”, a w razie przeniesienia na inne, także niższe stanowisko (z powodu trwałej utraty zdolności do pracy na dotychczasowym stanowisku) – „dotychczasowego” wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy. Ponadto w razie przeniesienia art. 10 zapewnia urzędnikowi państwowemu mianowanemu stanowisko „odpowiadające kwalifikacjom” lub „pracę zgodną z posiadanymi kwalifikacjami”. Ani jednak wskazany przepis, ani inne przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie wprowadzają warunku zachowania okresu wypowiedzenia w razie czasowego zlecenia innej pracy lub w razie przeniesienia na inne stanowisko lub do innej pracy. Nie odsyłają również w tym przedmiocie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy bądź też do odpowiedniego stosowania art. 13 ust. 2 ustawy, który to przepis, będący częścią unormowania dotyczącego rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym w drodze wypowiedzenia, ustanawia trzymiesięczny okres wypowiedzenia dla tego sposobu rozwiązania stosunku pracy.

Przedstawione uwagi skłaniają do następujących wniosków. Przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych dotyczące zmiany i rozwiązania stosunku pracy urzędników państwowych mianowanych, podobnie jak inne pragmatyki służbowe, realizują zasadę wzmożonej ochrony trwałości stosunków pracy z mianowania. Wyraża się ona w określeniu okoliczności, których istnienie stwarza możliwość prawną lub obowiązek rozwiązania stosunku pracy, jak również w ograniczeniu dopuszczalności zmian w stosunku pracy, przy jednoczesnym zapewnieniu w razie ich dokonania - niepogorszonego wynagrodzenia, a także stanowiska (lub pracy) odpowiadającego kwalifikacjom urzędnika. Z drugiej strony, z tak określoną gwarancją stałości stosunków służbowych wiąże się zasada dyspozycyjności pracownika, to znaczy szerokiego zakresu jego podporządkowania władzy służbowej, rozumiana przede wszystkim jako obowiązek pracownika mianowanego poddania się jednostronnym decyzjom pracodawcy dotyczącym miejsca pracy, czasowego wykonywania innej pracy, delegowania itp. Tym też należy tłumaczyć brak w omawianej usta-

wie instytucji wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy lub płacy, znamiennej dla stosunków pracy opartych na umowie o pracę, której stosowanie w stosunkach opartych na mianowaniu pozostawiałoby w rękach pracownika dalszy byt stosunku pracy. Natomiast jako dopuszczalną formę zmiany ustawodawca przyjął czasowe zlecenie wykonywania pracy innej niż określona w akcie mianowania oraz czasowe lub stałe przeniesienie do innej pracy w warunkach ściśle określonych w ustawie. Ze względu zatem na naturę stosunków służbowych nie stosuje się do zmiany ich treści wypowiedzenia zmieniającego.

Przedstawione uwagi stanowią jednocześnie odpowiedź na pytanie Sądu Wojewódzkiego zawarte w zgłoszonym zagadnieniu prawnym, czy odwołanie prokuratora z funkcji rzecznika prasowego pozbawia go prawa do dodatku funkcyjnego z tego tytułu z chwilą odwołania, czy też wymaga wypowiedzenia mu warunków płacy. Należy również zauważyć, że funkcja pełniona przez prokuratora może być treścią stosunku pracy. Tak jest w przypadku prokuratora rejonowego, okręgowego, naczelnika wydziału i innych wyższych funkcji w jednostkach organizacyjnych prokuratury. Może być jednak pełniona także poza treścią stosunku pracy, np. w przypadku rzecznika prasowego. W takiej sytuacji, w wyniku powierzenia prokuratorowi pełnienia funkcji rzecznika prasowego, nie przestaje on być prokuratorem, podobnie jak odwołanie z funkcji rzecznika prasowego nie ma wpływu na jego stosunek służbowy wynikający z powołania na stanowisko prokuratora. W każdym zatem przypadku istota stosunku służbowego pozostaje bez zmian.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne w sposób wskazany w sentencji uchwały.

=====