

Wyrok z dnia 16 marca 2005 r.

I PK 187/04

Przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), dotyczący ograniczenia do połowy wynagrodzenia w okresie tymczasowego aresztowania, nie ma zastosowania do prokuratorów.

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz, Sędziowie: SN Roman Kuczyński (sprawozdawca), SA Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 marca 2005 r. sprawy z powództwa Jerzego H. przeciwko Prokuraturze Apelacyjnej w K. o wynagrodzenie, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach z dnia 8 kwietnia 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 31 marca 2003r. Prokurator Apelacyjny w K. z dniem 15 listopada 2002 r ograniczył wynagrodzenie powoda (prokuratora) do 50%. Podstawę prawną podjętej decyzji wywodzono z art. 11 ust.2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), którą to ustawę - w oparciu o art. 118 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.) - stosuje się posiłkowo w sprawach nieuregulowanych w ustawie o prokuraturze. Przyczyną wydania powyższej decyzji było zastosowanie wobec powoda środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania (postanowienie Sądu Rejonowego w Krakowie z dnia 15 listopada 2002 r.).

W wyniku odwołania powoda od wyżej wymienionej decyzji, Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Katowicach wyrokiem z dnia 30 lipca 2003 r., zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 22.067,43 zł. Kwota ta stanowiła 50% wynagrodzenia powo-

da za okres od 15 listopada 2002 r. do dnia 8 kwietnia 2003 r. Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu wyroku wskazał, że wobec powoda - jako prokuratora - decyzję o obniżeniu wynagrodzenia do 50 % może podjąć jedynie sąd dyscyplinarny. Podstawą prawną takich decyzji mogą być wyłącznie przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, a nie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Od wyroku tego pozwany - Prokurator Apelacyjny w K. - wniósł apelację, którą wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2004 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach oddalił. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd drugiej instancji wskazał, iż podziela pogląd Sądu pierwszej instancji, a kwestia obniżenia wynagrodzenia prokuratora została całościowo uregulowana w ustawie o prokuraturze i nie ma potrzeby sięgania do innych ustaw. Kasacja pozwanego zarzuciła wyrokowi Sądu drugiej instancji naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 118 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, polegającą na niesłusznym uznaniu, że obniżenie wynagrodzenia prokuratorowi tymczasowo aresztowanemu może nastąpić jedynie w drodze orzeczenia sądu dyscyplinarnego oraz naruszenie konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa - to jest przepisu art. 32 Konstytucji RP. W powyższym pozwany upatruje istotne zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie ma usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu. Zarzut naruszenia art. 118 ustawy o prokuraturze jest chybiony. Przepis ten stanowi wprawdzie, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie 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, a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy - przepisy Kodeksu pracy, jednakże stosowanie do prokuratorów przepisów tej ostatnio wymienionej ustawy nie może nie uwzględniać zawartego w niej ograniczenia podmiotowego. Przepis art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. z jednej strony wymienia 18 instytucji i urzędów, których pracowników i urzędników w zakresie praw i obowiązków ustawa dotyczy; nie jest pośród tych instytucji wymieniona prokuratura, z drugiej zaś strony przepis art. 44 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie obniżenia po-

wodowi wynagrodzenia) obejmuje stosowanie przepisów ustawy do pracowników administracyjnych, pomocniczych, technicznych i obsługi, sądów, prokuratury ze zmianami wynikającymi z przepisów szczególnych. Przepisami szczególnymi w rozumieniu tego przepisu są ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. Nr 162, poz. 1125 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie stanowisk i szczególnych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz.U. Nr 143, poz. 1399 ze zm.). Nie wymieniają one prokuratorów. Nie jest w tym miejscu zatem niezbędne ustalenie, które z przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. stosuje się - w rozumieniu art. 118 ustawy o prokuraturze - odpowiednio do prokuratorów, ale zbadanie, czy do prokuratora może mieć zastosowanie przepis art. 11 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przewidujący (w ust. 1) zawieszenie z mocy prawa urzędnika państwowego w pełnieniu obowiązków służbowych w razie tymczasowego aresztowania i (w ust. 2) ograniczenie do połowy wynagrodzenia urzędnika państwowego w okresie tymczasowego aresztowania. Na postawioną kwestię należy odpowiedzieć negatywnie. Już w motywach uchwały z dnia 28 października 1998 r., III ZP 28/98 (OSNAPiUS 1999 nr 5, poz. 158) Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że art. 118 ustawy o prokuraturze nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów Kodeksu pracy o odpowiedzialności porządkowej do odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, zauważając, że odesłanie do przepisów Kodeksu pracy - z art. 118 tej ustawy - jest odesłaniem pośrednim, poprzez przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Pogląd ten jest o tyle przydatny w rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy, że powołuje się na względy formalne i systemowe jako zasadnicze, a zatem zauważyć należy, że przepis art. 11 ustawy z dnia 16 września 1982 r. zamieszczony jest w Rozdziale 2 „nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy”, a nie w Rozdziale 5 „odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego”, gdy tymczasem zbliżona instytucja zawieszenia prokuratora w czynnościach i obniżenia do 50% wysokości jego wynagrodzenia uregulowana jest w art. 71 i 71a ustawy o prokuraturze w rozdziale regulującym odpowiedzialność dyscyplinarną. Z kolei w Rozdziale 4 „Prokuratorzy. Obowiązki i prawa” w art. 54 tej ustawy ustanowiony jest immunitet zabraniający pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej, sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego, i zatrzymania bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym

uczynku popełnienia przestępstwa, przy czym (ust. 2 tego przepisu) do czasu rozstrzygnięcia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej, sąd dyscyplinarny może polecić niezwłoczne zwolnienie prokuratora zatrzymanego na gorącym uczynku. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem kasacji, iż ustawodawca nie przewidział, iż urzędujący prokurator może być tymczasowo aresztowany i dlatego dopuszczalne jest stosowanie w stosunku do prokuratora art. 11 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Z art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze wynika, że za zezwoleniem właściwego sądu dyscyplinarnego prokurator może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej; jeżeli przewinienie dyscyplinarne ma znamiona przestępstwa, sąd dyscyplinarny wydaje zezwolenie obligatoryjnie i bez wniosku (art. 81 ust. 1), postępowanie przygotowawcze przeciwko sprawcy przestępstwa będącego prokuratorem, może prowadzić wyłącznie prokurator (art. 55 tej ustawy), który może wnioskować o zastosowanie przez sąd wobec sprawcy tymczasowego aresztowania. Takiej procedury nie przewidują przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, pracowników tych nie chroni immunitet, tymczasowe aresztowanie takiego pracownika skutkuje zawieszenie go w obowiązkach służbowych z mocy prawa, a konsekwencją tymczasowego aresztowania jest ograniczenie jego wynagrodzenia do połowy. Natomiast wszczęcie przeciwko urzędnikowi państwowemu mianowanemu postępowania dyscyplinarnego może skutkować zawieszenie go w pełnieniu obowiązków służbowych z zachowaniem prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących na podstawie stosunku pracy (art. 12 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Tymczasem zawieszenie prokuratora w czynnościach, jakkolwiek przepis art. 71 ustawy o prokuraturze zamieszczony jest w rozdziale o odpowiedzialności dyscyplinarnej, może nastąpić przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego i na mocy decyzji przełożonego dyscyplinarnego, co wynika z ust. 3, 4 i 5 tego przepisu. Dopiero po zawieszeniu prokuratora w czynnościach sąd dyscyplinarny może, na wniosek przełożonego dyscyplinarnego, co wynika z ust. 3, 4 i 5 tego przepisu. Dopiero po zawieszeniu prokuratora w czynnościach sąd dyscyplinarny może, na wniosek przełożonego dyscyplinarnego obniżyć do 50% wysokość wynagrodzenia zawieszonego prokuratora, na czas trwania tego zawieszenia. Słusznie zatem Sąd drugiej instancji takie obniżenie wynagrodzenia uznał za część postępowania dyscyplinarnego, nie można zaś podzielić argumentacji kasacji, iż ze względu na sformułowanie art. 66 ust. 1 ustawy o prokuraturze (prokurator odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe) odpowiedzialność karna winna być traktowana odrębnie (gdy prokurator zostanie aresztowany za czyny niemające znamion „przewinienia służbowego”, na przykład za czyny popeł-

nione przed wykonywaniem funkcji prokuratora). Przepis art. 66 ust. 1 ustawy o prokuraturze przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną także za uchybienia godności urzędu prokuratorskiego i wprowadzenie poprzez kandydata na ten urząd w błąd Prokuratora Generalnego co do spełnienia wymagań z art. 11 ust. 2 i art. 14 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o prokuraturze i ujawnienie tej okoliczności po objęciu urzędu prokuratorskiego, niewątpliwie mogłoby zostać zakwalifikowane jako uchybienie godności urzędu, stanowiłoby zatem przewinienie dyscyplinarne, a niewykluczone, że mogłoby zawierać znamiona przestępstwa (art. 81 ust. 1 ustawy), np. sfalszowanie wymaganych dokumentów. Powaga jednak urzędu prokuratorskiego i nałożone przez ustawę o prokuraturze zadania (art. 2 ustawy), tj. obowiązek udzielania Prokuratorowi Generalnemu i podległym mu prokuratorom pomocy w realizacji ich zadań przez organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego, a także inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie i ich związki, organizacje samorządowe i inne organizacje społeczne (art. 9 ust. 1 ustawy), niezależność prokuratora przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach (art. 8 ust. 1 ustawy) i przysługujący prokuratorowi immunitet (art. 54 ust. 1), tak sytuują prokuratora pośród innych funkcjonariuszy publicznych, iż zastosowanie wobec prokuratora przepisu art. 11 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowiłoby ograniczenie pozycji, nadanej prokuratorowi przez ustawę o prokuraturze. Nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) gdyż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK-ZU 1997 nr 3-4). W wyroku z dnia 12 maja 1998 r. (U 17/97, OTK-ZU 1998 nr 3, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania. Powinno ono być odpowiednio przekonujące, to jest mieć charakter istotny i racjonalnie uzasadniony. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, musi

pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych oraz pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995 cz. II, poz. 31). W świetle powyższej wykładni art. 32 Konstytucji RP, za podmioty podobne można by uznać pracownika prokuratury niebędącego prokuratorem i pracownika urzędu państwowego, o jakim mowa w art. 1 i 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, natomiast z uwagi na wymagania chociażby z art. 3 tej ustawy i z art. 14 ustawy o prokuraturze, a także odmienności w zakresie trwałości stosunku służbowego, brak jest - zdaniem Sądu Najwyższego - możliwości stosowania do prokuratora, wobec którego zastosowano tymczasowe aresztowanie, w istocie wprost przepisu art. 11 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

W przedmiotowej sprawie Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów orzeczeniem z dnia 14 października 2002 r. przychylił się do wniosku Prokuratora Okręgowego w K. i udzielił zgody na pociągnięcie powoda do odpowiedzialności karnej. Skoro do zawieszenia prokuratora w czynnościach nie jest konieczne wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przed sądem dyscyplinarnym, a wystarczająca jest decyzja przełożonego dyscyplinarnego, mogła ona zapaść jeszcze przed orzeczeniem Sądu Dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawie udzielenia zgody na pociągnięcie powoda do odpowiedzialności karnej, w sytuacji, gdy odwołanie powoda ze stanowiska Prokuratora Apelacyjnego nastąpiło już w dniu 23 kwietnia 2002 r. Wówczas Sąd Dyscyplinarny mógłby orzec o obniżeniu wynagrodzenia powoda we wcześniejszym terminie. Tymczasem zawieszenie powoda w czynnościach przez przełożonego dyscyplinarnego nastąpiło dopiero 29 listopada 2002 r., a orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego pierwszej instancji w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia zapadło dopiero 9 kwietnia 2003 r. Dlatego za okres od 15 listopada 2002 r. do 8 kwietnia 2003 r. Sąd pierwszej instancji zasądził na rzecz powoda niewypłaconą część wynagrodzenia. Bulwersujące i bezprecedensowe postępowanie prokuratora prokuratury apelacyjnej uzasadniające jego tymczasowe aresztowanie nie powinno jednak, z uwagi na czasokres postępowania przed przełożonymi i dyscyplinarnymi organami prokuratury, prowadzić do stosowania w sprawie przepisów ustawy o urzędnikach państwowych, jeżeli w przepisach ustrojowych prokuratury istnieją wystarczające, przy właściwym wykorzystaniu, instrumenty prawne.

Z powyższych motywów Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² k.p.c. orzekł
jak w sentencji wyroku.

=====