



Sygn. akt III PO 1/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A. G.

od uchwały Krajowej Rady Prokuratury Nr 610/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie przeniesienia w stan spoczynku ,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 marca 2012 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w zakresie dotyczącym określenia daty przeniesienia odwołującej się w stan spoczynku i w tej części przekazuje sprawę Krajowej Radzie Prokuratury do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Prokuratury uchwałą z dnia 1 grudnia 2011 r. Nr 610/2011 przeniosła A. G. prokuratora Prokuratury Rejonowej w [...] w stan spoczynku z

dniem 19 sierpnia 2011 r., wobec uznania jej przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolną do pełnienia obowiązków prokuratora.

W odwołaniu wniesionym od wyżej wymienionej uchwały odwołująca się A. G. zaskarżyła tę uchwałę w zakresie określenia daty przeniesienia w stan spoczynku i wniosła o jej zmianę poprzez określenie, że odwołująca się została przeniesiona w stan spoczynku z dniem upływu rocznego okresu niepełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby, tj. z dniem 12 listopada 2011 r. Wywiodła równocześnie, że została od dnia 21 lipca 2005 r. powołana na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w [...]. W związku z występującymi u niej problemami zdrowotnymi, Prokurator Okręgowy w dniu 16 czerwca 2011 r. zwrócił się na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w związku z art. 70 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, do dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przeprowadzenie badania i wydanie orzeczenia o trwałej niezdolności do pełnienia przez odwołującą się obowiązków prokuratora bądź o braku takich przeciwwskazań, informując jednocześnie, że odwołująca się przebywała na zwolnieniu „chorobowym” w okresach: od dnia 12 listopada 2010 r., do dnia 26 listopada 2010 r. oraz od dnia 29 listopada 2010 r. do dnia „dzisiejszego”. Lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 19 sierpnia 2011 r. ustalił zaś, że odwołująca się jest trwale niezdolna do pracy na stanowisku prokuratora. Na tej podstawie, Prokurator Okręgowy wystąpił pismem z dnia 30 września 2011 r. do Krajowej Rady Prokuratury z wnioskiem o przeniesienie odwołującej się w stan spoczynku, czego efektem była zaskarżona uchwała z dnia 1 grudnia 2011 r.

Wskazując na powyższe okoliczności, odwołująca się wywiodła, że uchwała Krajowej Rady Prokuratury miała charakter retroaktywny, kształtujący status odwołującej się z datą wsteczną. Z żadnego przepisu ustawy o prokuraturze czy też Prawa o ustroju sądów powszechnych nie wynika jednak, że datą przeniesienia prokuratora w stan spoczynku jest data wydania przez lekarza orzecznika ZUS orzeczenia o niezdolności do pracy. Wydanie uchwały z datą wsteczną było natomiast dla odwołującej się niekorzystne z uwagi na spowodowanie negatywnego skutku w postaci utraty stuprocentowego wynagrodzenia w okresie od dnia 19

sierpnia 2011 r. do dnia 11 listopada 2011 r. Ponadto została ona poinformowana przez Prokuratora Okręgowego, że na podstawie art. 62 ust. 1g przysługuje jej od dnia 1 listopada 2011 r. dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 14% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Przeniesienie w stan spoczynku z datą wsteczną spowoduje więc kolejną niekorzystną sytuację polegającą na obniżeniu przysługującego jej w stanie spoczynku uposażenia o 1% miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia. Zdaniem odwołującej się wydaniu uznaniowej decyzji retroaktywnej sprzeciwiają się też zasady demokratycznego państwa prawnego. Poza tym poinformowano ją, że wynagrodzenie za okres od dnia 19 sierpnia 2011 r. do dnia 18 listopada 2011 r. (choć faktycznie było ono wypłacane tylko do dnia 11 listopada 2011 r.) w kwocie 17.540,18 zł stało się świadczeniem nienależnym, wobec czego wniesiono o zwrot tej kwoty. Powołując się na poglądy Sądu Najwyższego, odwołująca się podniosła również, że nie budzi wątpliwości, iż decyzja przenosząca prokuratora w stan spoczynku ma charakter konstytutywny, gdyż powoduje zmianę statusu prawnego prokuratora ze stanu czynnego w stan spoczynku. Wywiera ona podwójny skutek: po pierwsze pozbawia prokuratora możliwości wykonywania czynności zawodowych, do których upoważniają go przepisy o ustroju prokuratury, po drugie zaś kończy się stosunek pracy łączący prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której pełni on służbę. Z uwagi na ten drugi skutek, należy do owej decyzji stosować zasady dotyczące składania jednostronnych oświadczeń woli, co oznacza, że skuteczność złożenia tego oświadczenia należy rozpatrywać z uwzględnieniem art. 61 § 1 k.c., co prowadzi do wniosku, iż przeniesienie prokuratora w stan spoczynku powinno nastąpić z chwilą, gdy zainteresowany uzyskał rzeczywistą możliwość zapoznania się z treścią decyzji. Taka decyzja powinna więc zasadniczo wywierać skutek na przyszłość, bowiem dopiero z chwilą wydania i doręczenia jej odpisu zainteresowanemu prokuratorowi (a nie z momentem wydania orzeczenia lekarskiego) powstaje skutek prawny w postaci przejścia prokuratora w stan spoczynku. Wprawdzie nie można wykluczyć, że niektóre decyzje prawnokształtujące w odniesieniu do prokuratorów służbowych mogą mieć skutek wsteczny, ale pogląd ten należy odnieść do sytuacji wynikających z prawa materialnego, a w szczególności do sytuacji, w których zastosowanie takiego

skutku odbędzie się z korzyścią dla zainteresowanego. Nie można więc wyłączyć możliwości przeniesienia prokuratora w stan spoczynku (podobnie jak sędziego) z datą wsteczną w razie, gdy upłynął już roczny okres niepełnienia przez niego obowiązków służbowych z powodu choroby lub okres przebywania na płatnym urlopie dla poratowania zdrowia. W takiej sytuacji wsteczne przeniesienie prokuratora w stan spoczynku jest wynikiem zachowania ciągłości trwania stosunku służbowego, co umożliwi prokuratorowi zachowanie też ciągłości świadczeń wynikających ze stosunku służbowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (j.t. Dz.U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599), wprowadzonym ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375), do prokuratorów stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 2 - 5, przepisy art. 69 -71, art. 73 i 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 99 -102 i art. 104 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.). Jeżeli zaś przepisy ustawy o prokuraturze nie stanowią inaczej, przewidziane w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości przysługują w stosunku do prokuratorów odpowiednio Krajowej Radzie Prokuratury i Prokuratorowi Generalnemu, a uprawnienia kolegów i prezesów właściwych sądów - właściwym prokuratorom przełożonym. Z kolei, stosownie do art. 70 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z cytowanym wyżej art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze, prokuratora przenosi się w stan spoczynku na jego wniosek albo na wniosek właściwego prokuratora przełożonego, jeżeli z powodu choroby lub utraty sił prokurator został uznany przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków prokuratora. Na podstawie art. 73 § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w sprawach przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, o których mowa w art. 70 i

71, podejmuje decyzję Krajowa Rada Prokuratury, a od decyzji wydanej w tych sprawach przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego.

Przedstawione wyżej regulacje wskazują, iż podstawę przeniesienia prokuratora w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a samo przeniesienie następuje wskutek wydania decyzji w tym przedmiocie przez Krajową Radę Prokuratury. Żaden z cytowanych przepisów nie określa przy tym daty przeniesienia prokuratora w stan spoczynku w związku z uznaniem go przez lekarza orzecznika ZUS za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków prokuratora. Nie może też budzić jakichkolwiek wątpliwości fakt, że decyzja (podejmowana w formie uchwały) Krajowej Rady Prokuratorów o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku ma charakter konstytutywny (prawotwórczy), ponieważ wskutek jej podjęcia dochodzi do istotnej zmiany statusu prawnego prokuratora. Następstwem podjęcia takiej decyzji jest z jednej strony pozbawienie prokuratora możliwości wykonywania czynności prokuratorских określonych w ustawie o prokuraturze, z drugiej zaś następuje zakończenie (ustanie) stosunku pracy łączącego prokuratora z zatrudniającą go jednostką organizacyjną prokuratury, w której pełni on służbę. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela zatem dotychczasowe poglądy judykatury, zgodnie z którymi, zwłaszcza z uwagi na drugi ze wskazanych skutków decyzji przenoszącej prokuratora w stan spoczynku, należy do tej decyzji stosować odpowiednio zasady dotyczące składania jednostronnych oświadczeń woli. Oznacza to zaś, że skuteczność złożenia oświadczenia woli należy rozpatrywać z uwzględnieniem art. 61 § 1 k.c., co prowadzi do wniosku, iż przeniesienie prokuratora w stan spoczynku powinno nastąpić z chwilą, gdy zainteresowany uzyskał rzeczywistą możliwość zapoznania się z treścią decyzji (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 maja 2006 r., III PO 2/06, OSNP 2007, nr 11-12, poz. 178, z dnia 10 stycznia 2007 r., III KRS 6/06, OSNP 2008, nr 3-4, poz. 52 oraz z dnia 19 lutego 2009 r., III PO 7/08, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 222). Dlatego też decyzja przenosząca prokuratora w stan spoczynku powinna zasadniczo wywierać skutek na przyszłość, gdyż dopiero z chwilą jej wydania i doręczenia odpisu owej decyzji zainteresowanemu prokuratorowi powstaje skutek prawny w postaci przejścia (skutek przeniesienia)

prokuratora w stan spoczynku. Za taką wykładnią omawianych przepisów przemawia dodatkowo zestawienie ich treści (w ramach wykładni systemowej i funkcjonalnej) z treścią art. 45 ust. 1 – 3 ustawy o prokuraturze regulujących powstanie stosunku służbowego prokuratora. Jeśli bowiem zgodnie z tymi przepisami stosunek służbowy prokuratora nawiązuje się z chwilą doręczenia mu zawiadomienia o powołaniu, przy czym prokurator powinien zgłosić się w celu objęcia stanowiska w ciągu czternastu dni od otrzymania zawiadomienia o powołaniu, jeżeli nie oznaczono innego terminu, a w razie nieusprawiedliwionego nieobjęcia stanowiska w terminie określonym w ust. 2, powołanie traci moc, to należy uznać, że analogiczne reguły winny być stosowane również do czynności wywierających skutek w postaci ustania stosunku służbowego, a więc i do decyzji o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku. Inaczej rzecz ujmując, jeśli stosunek służbowy prokuratora powstaje dopiero po doręczeniu mu zawiadomienia o powołaniu i zgłoszeniu się we właściwej jednostce organizacyjnej prokuratury w celu objęcia stanowiska, to skutek odwrotny polegający na pozbawieniu prokuratora możliwości wykonywania obowiązków prokuratorских oraz ustaniu stosunku pracy łączącego go z jednostką organizacyjną prokuratury również nie może nastąpić wcześniej niż od chwili doręczenia mu powodującej te skutki decyzji o przeniesieniu w stan spoczynku. Nie można wprowadzić wykluczyć, iż niektóre decyzje kształtujące prawo w odniesieniu do prokuratorского stosunku służbowego będą mogły mieć skutek wsteczny, jednakże taki pogląd – na zasadzie wyjątku – należy odnieść do sytuacji, w których tego rodzaju skutek nastąpi z korzyścią dla samego zainteresowanego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2007 r., III KRS 7/06, OSNP 2008, nr 5-6, poz. 86). Jak trafnie podnosi odwołująca się, taka sytuacja może natomiast skutkować przeniesieniem prokuratora (analogicznie jak sędziego) w stan spoczynku z datą wsteczną, gdy upłynął już roczny okres niepełnienia przez niego obowiązków służbowych z powodu choroby lub okres przebywania na płatnym urlopie dla poratowania zdrowia. Wsteczne przeniesienie prokuratora w stan spoczynku będzie wówczas wynikiem zachowania ciągłości trwania stosunku służbowego, co umożliwi prokuratorowi zachowanie świadczeń wynikających ze stosunku służbowego (wynagrodzenia za pracę i bezpośrednio następującego po nim uposażenia w stanie spoczynku). Taką sytuację należy zaś

ocenić jako korzystną dla prokuratora przenoszonego w stan spoczynku, gdyż nie dojdzie wówczas do choćby czasowego pozbawienia go środków utrzymania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza, że zaskarżona uchwała Krajowej Rady Prokuratorów z dnia 1 grudnia 2011 r. w części określającej datę przeniesienia odwołującej się w stan spoczynku jest nieprawidłowa, ponieważ określona w niej data przejścia odwołującej się w stan spoczynku (od dnia 19 sierpnia 2011 r.) ma charakter wsteczny w stosunku do daty podjęcia uchwały. Z przyczyn wcześniej przytoczonych uchwała ta nie spełnia więc wcześniej określonych kryteriów właściwych dla decyzji mających charakter kształtujących prawo.

Niezależnie od podniesionych wyżej motywów, Sąd Najwyższy zauważa, iż zaskarżona przez odwołującą się uchwała Krajowej Rady Prokuratorów narusza także art. 51 ust. 1 ustawy o prokuraturze, nie uwzględnia bowiem faktu, że zgodnie z treścią tego przepisu w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby, prokurator otrzymuje wynagrodzenie, nie dłużej jednak niż przez okres roku. Odwołująca się, zarówno w dniu 19 sierpnia 2011 r., jak i po tej dacie, aż do dnia 11 listopada 2011 r., kiedy to zakończył się roczny okres, o którym mowa we wspomnianym art. 51 ust. 1, korzystała natomiast ze zwolnienia lekarskiego z powodu choroby i pobierała z tego tytułu wynagrodzenie za pracę. Przeniesienie jej w stan spoczynku od dnia 19 sierpnia 2011 r. musiałyby więc doprowadzić do tego, że od tego dnia nienależnie pobierała wynagrodzenie. Jak wynika z akt sprawy oraz z treści odwołania, tak zresztą uznał, uwzględniając treść zaskarżonej uchwały, przełożony odwołującej się Prokurator Okręgowy. Tymczasem wypłacone odwołującej się w okresie od dnia 19 sierpnia 2011 r. do dnia 11 listopada 2011 r. wynagrodzenie za pracę było przecież wypłacane na podstawie obowiązującego przepisu ustawy o prokuraturze i zgodnie z tym przepisem, skoro w okresie jego pobierania odwołująca się była jeszcze „czynnym” prokuratorem. Nie może być więc wstecznie uznane za świadczenie nienależne. Wypada dodać w tym miejscu, iż wprawdzie prokurator, analogicznie jak sędzia, nie podlega ubezpieczeniom społecznym, co powoduje, że nie może korzystać z uprawnień do świadczeń z tego tytułu, jednakże nie budzi także wątpliwości okoliczność, że posiadane przez niego uprawnienie do wynagrodzenia w okresie niezdolności do pracy zastępuje prawo

do zasiłku chorobowego wynikające z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a uprawnienie do uposażenia w stanie spoczynku pobierane w związku z trwałą niezdolnością do pełnienia obowiązków prokuratora zastępuje prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Wobec tego za uprawnione można uznać stanowisko, że prawo do uposażenia w stanie spoczynku (a więc i samo przeniesienie w stan spoczynku, z którym uposażenie to jest nierozzerwalnie związane), analogicznie jak prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, nie może powstać wcześniej niż z chwilą zakończenia pobierania wynagrodzenia na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy uznał zatem, że rozpatrywane w niniejszej sprawie odwołanie było uzasadnione, co powodowało, że uchwała Krajowej Rady Prokuratorów w części zaskarżonej tym odwołaniem podlegała uchyleniu. Dlatego też, opierając się na treści art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 73 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) i art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku.