



Sygn. akt I NO 118/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z odwołania J. B.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 14 marca 2019 r., nr PK IX K (...),
wydanej w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku z dniem 1 sierpnia 2017 r.,
zaskarżonej w części określającej datę przeniesienia w stan spoczynku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 6 września 2019 r.,

**uchyła zaskarżoną decyzję w zakresie dotyczącym określenia
daty przeniesienia prokurator J. B. w stan spoczynku i ustala, że
przeniesienie w stan spoczynku nastąpiło z dniem 20
października 2017 r.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 9 października 2017 r., nr PK IX K (...), Prokurator Generalny
(dalej jako: „PG”), działając na podstawie art. 70 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r.
– Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 23 z
późn. zm.; dalej jako: „p.u.s.p.”) w zw. z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016

r. – Prawo o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 z późn. zm.; dalej jako: „p.p.”), z dniem 1 sierpnia 2017 r. przeniósł J. B. (dalej jako: „Odwołująca” lub „Skarżąca”), prokuratora Prokuratury Okręgowej w G., w stan spoczynku wobec treści orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 sierpnia 2017 r. o trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na stanowisku prokuratora. Decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym:

J. B. zajmowała stanowisko prokuratora od dnia 1 marca 1992 r. Orzeczeniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. stwierdził, że Skarżąca jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków zawodowych prokuratora. W związku z wniesionym sprzeciwem, kwestia zdolności Odwołującej do dalszego pozostawania w służbie została poddana badaniu przez komisję lekarską ZUS Oddział w C., która w dniu 1 września 2017 r. wydała analogiczne orzeczenie stwierdzające, że J. B. jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora.

Decyzją z dnia 9 października 2017 r., podjętą na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p., Prokurator Generalny przeniósł J. B. w stan spoczynku z dniem 1 sierpnia 2017 r. uznając, że z tą datą stało się to możliwe.

Powyższa decyzja, w zakresie daty przeniesienia w stan spoczynku, została zaskarżona przez Odwołującą.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17, uchylił ww. rozstrzygnięcie i przekazał sprawę Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku, Sąd podkreślił, że w odniesieniu do zagadnienia, czy zasadą jest przenoszenie prokuratorów (albo sędziów) w stan spoczynku z datą wsteczną czy na przyszłość, Sąd Najwyższy rozstrzygnął już w swoim dotychczasowym orzecznictwie, iż zasadą jest wywoływanie takich skutków dopiero na przyszłość. Dopiero decyzja o przeniesieniu sędziego (a przez to także prokuratora) w stan spoczynku, a nie orzeczenie lekarza orzecznika urzeczywistnia nowy status prawny prokuratora (wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2003 r., III KRS 3/03, OSNP 2004 nr 12, poz. 217).

Zwrócono uwagę, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi wyjątkowy stan rzeczy, który usprawiedliwiłby „wsteczne” przeniesienie prokuratora w stan

spoczynku. Sąd stwierdził, że okoliczności sprawy, wskazują na szereg niekorzystnych dla skarżącej następstw niezachowania zasady przekształcenia statusu prokuratora dopiero na przyszłość, w tym spowodowania przez zaskarżoną uchwałę utraty prawa do nagrody jubileuszowej oraz otrzymania uposażenia w wyższej wysokości.

Z uwagi na fakt, że przeniesienie prokuratora w stan spoczynku powinno nastąpić z chwilą, gdy zainteresowany uzyskał rzeczywistą możliwość zapoznania się z treścią uchwały, zasadne było uwzględnienie odwołania skarżącej. Co do zasady bowiem dopiero z chwilą wydania (i doręczenia odpisu zainteresowanemu prokuratorowi) decyzji o przeniesieniu w stan spoczynku powstaje nowy stan prawny w odniesieniu do stosunku pracy prokuratora przeniesionego w stan spoczynku (wyrok Sądu Najwyższego z 2 marca 2012 r., III PO 2/12, LEX nr 1274986).

Przystępując do ponownego rozpoznania sprawy, Prokurator Generalny w uzasadnieniu decyzji z dnia 26 lipca 2018 r., nr PK IX K (...), wskazał, że w myśl art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p., prokuratora przenosi się w stan spoczynku na jego wniosek albo na wniosek przełożonego, jeżeli z powodu choroby lub utraty sił uznany został przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków prokuratora. Od orzeczenia lekarza orzecznika, zainteresowanemu prokuratorowi lub przełożonemu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS. Prokurator Generalny podniósł, że decyzja o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku nie powoduje powstania nowego stanu prawnego w odniesieniu do jego stosunku pracy. Prokurator przechodzący w stan spoczynku nie traci stanowiska prokuratora, lecz jedynie „nie zajmuje” go. W ten sposób stosunek służbowy nie ulega rozwiązaniu, a jedynie przekształceniu. Przepisy Prawa o prokuraturze wyraźnie rozróżniają rozwiązanie stosunku służbowego od przejścia w stan spoczynku.

Przedmiotowa decyzja Prokuratora Generalnego z dnia 26 lipca 2018 r., nr PK IX K (...), podyktowana została okolicznością, że odpowiedni stan zdrowia jest jednym z wymagań, które muszą być spełnione, aby prokurator mógł pełnić swoje obowiązki. Stan zdrowia, zarówno kandydata ubiegającego się o powołanie na stanowisko prokuratora, jak i prokuratora w trakcie pełnienia służby, podlega

kontroli w trybie art. 77 § 1 pkt 2 p.p. (kandydat na prokuratora) oraz w trybie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.), w ramach profilaktycznych badań lekarskich (prokurator w służbie czynnej). Prokurator Generalny stwierdził, że trwała niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił, stwierdzona orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS, stanowi negatywną przesłankę do dalszego sprawowania urzędu. W przedmiotowej sprawie podstawę do podjęcia decyzji przez PG dało orzeczenie lekarza orzecznika ZUS z dnia 1 sierpnia 2017 r. stwierdzające, że J. B. jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora. W konsekwencji, Prokurator Generalny – mając na uwadze ujawniony stopień i charakter zaburzeń naruszających sprawność organizmu i kierując się dobrem wymiaru sprawiedliwości – przeniósł Skarżącą w stan spoczynku z dniem utraty ustawowego przymiotu pełnienia obowiązków prokuratora, tj. z dniem 1 sierpnia 2017 r., jednocześnie nie uwzględniając i zupełnie pomijając wytyczne Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17.

Pismem z dnia 13 sierpnia 2018 r. J. B. wniosła odwołanie do Sądu Najwyższego, zaskarżając ww. decyzję Prokuratora Generalnego w części określającej datę przeniesienia w stan spoczynku. Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez przyjęcie, że przeniesienie jej w stan spoczynku nastąpiło z dniem 22 października 2017 r., a w razie nieuwzględnienia tego wniosku, o jej uchylenie w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu.

Pismem z dnia 13 listopada 2018 r. Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania, w całości podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt I NO 42/18, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie dotyczącym określenia daty przeniesienia w stan spoczynku i przekazał sprawę w tej części Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu, Sąd Najwyższy przywołał i podzielił dotychczasowe poglądy judykatury co do ustalania daty przejścia w stan spoczynku. Podkreślił, że najwcześniejszą datą w tym zakresie jest data wydania decyzji, przy czym skutki

przejścia w stan spoczynku wobec prokuratora następują z momentem doręczenia decyzji (umożliwienia zapoznania się z jej treścią). Ponadto, przyjęcie daty przejścia w stan spoczynku na dzień 1 sierpnia 2017 r. (data orzeczenia lekarskiego) jest sprzeczne z poglądem prawnym wyrażonym w poprzednim uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17, dotyczącym tej samej osoby i stanu faktycznego, co w konsekwencji uzasadniało uchylene decyzji w zaskarżonym zakresie.

Decyzją z dnia 14 marca 2019 r., nr PK IX K (...), Prokurator Generalny, na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. w z. z art. 127 § 1 p.p. przeniósł J. B., prokuratora Prokuratury Okręgowej w G., w stan spoczynku wobec treści orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora z dniem 1 sierpnia 2017 r.

Powyższa decyzja, została zaskarżona przez Odwołującą w części określającej datę przeniesienia w stan spoczynku. Skarżąca zarzuciła:

I. rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p. polegające na błędnej interpretacji tych przepisów, która nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym orzecznictwie, polegająca na bezpodstawnym przeniesieniu Skarżącej w stan spoczynku z dniem 1 sierpnia 2017 r., podczas gdy prawidłowa interpretacja powołanych przepisów oraz obowiązującego w tym zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do stwierdzenia, że przeniesienie w stan spoczynku odwołującej nastąpiło z dniem 20 października 2017 r., tj. z datą doręczenia Odwołującej zaskarżonej decyzji,

II. rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 61 § 1 k.c., polegające na bezpodstawnym przyjęciu, że decyzja Prokuratora Generalnego nie jest oświadczeniem strony stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym, lecz władczym aktem stosowania prawa wynikającym z normy kompetencyjnej prawa publicznego odnoszącego się do zatrudnienia, wynikającego z jednostronnego aktu powołania, podczas gdy prawidłowa interpretacja tego przepisu oraz obowiązująca w tym zakresie linia orzecznicza prowadzi do wniosku, że przeniesienie prokuratora w stan spoczynku powinno nastąpić z chwilą, gdy zainteresowany uzyskał rzeczywistą możliwość zapoznania się z treścią decyzji.

Podnosząc przytoczone zarzuty Odwołująca wniosła:

1. na zasadzie art. 398¹⁶ k.p.c. o uchylenie zaskarżonej decyzji w części dotyczącej określenia daty przeniesienia w stan spoczynku i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez przyjęcie, że przeniesienie odwołującej w stan spoczynku nastąpiło z dniem 20 października 2017 r.,

a w razie nieuwzględnienia tego wniosku o:

2. uchylenie decyzji w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu,

3. przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność odwołującej,

4. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów powołanych w uzasadnieniu odwołania na wskazane tam okoliczności,

5. zażądanie od Prokuratury Generalnej akt o sygn. PK IX K (...),

6. zażądanie od Prokuratury Okręgowej w G. i załączenie do akt niniejszego postępowania akt osobowych Odwołującej, celem przeprowadzenia dowodów z dokumentów znajdujących się w tych aktach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze, do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69-71, art. 73, art. 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 99-102 i art. 104 Prawa o ustroju sądów powszechnych, jeżeli przepisy p.p. nie stanowią inaczej. Przewidziane w p.u.s.p. uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości przysługują w stosunku do prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu, a uprawnienia kolegów i prezesów właściwych sądów – właściwym prokuratorom przełożonym. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego [art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 389 z późn. zm.; dalej jako: „ustawa o KRS”)].

Oznacza to, z mocy art. 398²⁰ k.p.c., związaną wykładnią prawa zaprezentowaną w uzasadnieniach wyroków Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt I NO 42/18 oraz z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17 a dotyczących tej samej Odwołującej, przy niezmienionym stanie faktycznym. Podkreślenia wymaga, że związaną wykładnią Sądu Najwyższego odnosi się odpowiednio do organu wydającego decyzję – Prokuratora Generalnego. Zakres

uznania po poprzednich orzeczeniach Sądu Najwyższego nie jest zatem dowolny, niezależnie od tego, że systemowo uznanie organu (Prokuratora Generalnego) nie jest nieograniczone i podlega kontroli.

W pierwszym rozstrzygnięciu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17, Sąd Najwyższy uznał, że w przedmiotowym stanie faktycznym brak jest podstaw do „wstecznego” ustalania daty przejścia Odwołującej w stan spoczynku. Oznacza to dalej, że ustalenie daty przejścia w stan spoczynku może mieć miejsce tylko „na przyszłość” w decyzji. Taka decyzja Prokuratora Generalnego ma charakter konstytutywny (prawotwórczy), a nie deklaratoryjny w zakresie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku. Z tą chwilą powstają skutki prawne, dochodzi do istotnej zmiany statusu prokuratora, który pozostaje nim nadal, ale w stanie spoczynku. Prokurator zostaje pozbawiony możliwości wykonywania czynności prokuratorskich i ustaje stosunek zatrudnienia (stosunek pracy) łączący prokuratora z zatrudniającą go jednostką prokuratury, w której pełni służbę. W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi wyjątkowy stan rzeczy, który usprawiedliwałby „wsteczne” przeniesienie prokuratora w stan spoczynku.

Podobnie, w drugim orzeczeniu z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt I NO 42/18, Sąd Najwyższy wskazał, że najwcześniejszą datą przejścia w stan spoczynku jest data wydania decyzji, przy czym skutki przejścia w stan spoczynku wobec prokuratora następują z momentem doręczenia decyzji (umożliwienia zapoznania się z jej treścią, por. uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego: z dnia 10 maja 2006 r., III PO 2/06, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 178; z dnia 2 marca 2012 r., III PO 2/12, LEX nr 1274986; z dnia 10 czerwca 2003 r., III KRS 3/03, OSNP 2004 nr 12, poz. 217; z dnia 10 stycznia 2007 r., III KRS 6/06, oraz z dnia 19 lutego 2009 r., III PO 7/08, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 222).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela te poglądy, albowiem nie ma podstaw, aby wskazywać na inną (przeciwłą) wykładnię, jako że po ponownym rozpoznaniu sprawy organ wydający decyzję nie wprowadził istotnych nowych elementów faktycznych lub prawnych.

Zgodnie z art. 398¹⁶ k.p.c., jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona,

Sąd Najwyższy może na wniosek skarżącego uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy, przy czym przepis art. 415 k.p.c. stosuje się odpowiednio.

Sąd kasacyjny może więc wydać orzeczenie reformatoryjne (co do istoty sprawy), gdy jedyną zasadną podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie prawa materialnego (a nie zachodzi nieważność postępowania). Wydając orzeczenie reformatoryjne, Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Przyjmuje się, że jest to element rewizyjny wprowadzony do postępowania kasacyjnego. Wydanie orzeczenia reformatoryjnego uzależnione jest od wniosku strony skarżącej. Jest to jedyna sytuacja, w której treść wniosku kasacyjnego co do sposobu rozstrzygnięcia wiąże Sąd Najwyższy, niemniej jednak w razie niespełnienia przesłanek orzeczenia co do istoty możliwe jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Wydanie orzeczenia reformatoryjnego uzależnione jest od tego, by podstawa naruszenia prawa materialnego była oczywiście uzasadniona. Oznacza to, że naruszenie prawa materialnego musi być widoczne dla każdego prawnika bez potrzeby głębszej analizy (por. Mariusz P. Wójcik, Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego – art. 398¹⁶ k.p.c., LEX/el. 2019). Sąd Najwyższy wskazał, że jedynie wyjątkowo, celem przyspieszenia postępowania i zmniejszenia jego kosztów, może uznać sprawę za odpowiednią do rozstrzygnięcia reformatoryjnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2019 r., I NO 39/18).

W świetle powyższego, w przedmiotowym stanie faktycznym i prawnym, możliwe oraz w pełni uzasadnione jest wydanie orzeczenia reformatoryjnego i określenie daty przeniesienia prokurator J. B. w stan spoczynku z dniem 20 października 2017 r. (data zapoznania się Skarżącej z decyzją Prokuratora Generalnego k. 206). Wyłączną podstawę ostatniego odwołania Skarżącej z dnia 10 kwietnia 2019 r. stanowiło naruszenie prawa materialnego, które zdaniem Sądu Najwyższego, było oczywiście uzasadnione. Ponadto, określenie przez Prokuratora Generalnego daty przejścia Skarżącej w stan spoczynku na dzień 1 sierpnia 2017 r. było sprzeczne z wiążącą wykładnią Sądu Najwyższego zawartą w dwóch poprzednich orzeczeniach z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17 i z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt I NO 42/18 (art. 398²⁰ k.p.c.), zaś ponowne wydanie

przez Sąd Najwyższy orzeczenia kasatoryjne mogłoby prowadzić do nadmiernego wydłużenia postępowania.

Data przejścia prokurator B. w stan spoczynku jako data powzięcia przez nią informacji o wydaniu stosownej decyzji została jednoznacznie określona przez Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie w wyrokach wydanych dnia 6 lutego 2018 r. (III PO 20/17) i dnia 10 stycznia 2019 r. (I NO 42/18), co sprawia również, że skład orzekający jest związany zaprezentowaną wykładnią prawa, tym bardziej jeśli dotyczy ona wprost przedmiotowej sprawy.

W innych sprawach Sądu Najwyższego dotyczących wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego czy prokuratora mimo osiągnięcia wieku uzasadniającego przejście w stan spoczynku (np. I NO 57/18 i I NO 16/18) lub odmowy udzielenia sędziemu płatnego urlopu dla poratowania zdrowia (np. I NO 35/18, I NO 39/18 i I NO 53/18) orzeczenie reformatoryjne nie było możliwe, gdyż naruszenie prawa materialnego nie było „oczywiście uzasadnione” a odwołania opierano również na naruszeniu przepisów postępowania.

Rola niniejszego składu orzekającego i wydanie orzeczenia reformatoryjnego spowodowana była w gruncie rzeczy koniecznością ochrony stanu prawnego kształtowanego poprzednimi wyrokami Sądu Najwyższego wydanymi w przedmiotowej sprawie (z dnia 6 lutego 2018 r., III PO 20/17 i z 10 stycznia 2019 r., I NO 42/18), a tym samym potrzebą zabezpieczenia stabilności prawidłowej i ugruntowanej linii orzeczniczej, wobec zaistniałej, nieuzasadnionej obstrukcji organu odpowiedzialnego za wydanie decyzji w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku, przejawiającej się poprzez wydawanie kolejnych decyzji sprzecznych z wiążącymi wytycznymi Sądu Najwyższego. Gdyby Sąd w niniejszym składzie rozstrzygnął analogicznie jak w poprzednich orzeczeniach, nie dawałoby to jakiegokolwiek pewności, że Prokurator Generalny ponownie nie wydałby decyzji określającej w sposób błędny datę przejścia prokurator B. w stan spoczynku, sprawa natomiast, o ile nie doszłoby do „zmęczenia” Skarżącej, nadal nie znalazłaby ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uwzględnił odwołanie na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze.

