



Sygn. akt I NO 13/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z odwołania B. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 30 listopada 2017 r.

Nr PK IX K [...] w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku,

z udziałem Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Pismem z 17 stycznia 2018 r. prokurator B. K., dalej odwołująca się, na podstawie art. 127 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2017, poz. 1767 ze zm.), dalej: prawo o prokuraturze, w związku z art. 73 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2016, poz. 2062 ze zm.), dalej: p.u.s.p., oraz art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych

ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1452), odwołała się od decyzji Prokuratora Generalnego Nr PK IX K [...] z 30 listopada 2017 r. w przedmiocie odmowy przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku.

Zaskarżonej decyzji odwołująca się zarzuciła naruszenie art. 71 § 1 p.u.s.p., w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze oraz art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, przez błędną wykładnię wskazanych przepisów, polegającą na całkowitym pominięciu tego, że w świetle tej wykładni przy ocenie zasadności wniosku o przeniesienie w stan spoczynku bezwzględnie konieczne jest uwzględnienie: szczegółowych okoliczności choroby uniemożliwiającej prokuratorowi wykonywanie służby przez okres roku i dłuższy w aspekcie rodzaju choroby, jej przyczyny, przebiegu, a przede wszystkim jej rokowań na przyszłość, pełnej i kompleksowej oceny konkretnych i indywidualnych w danej sprawie przesłanek istotnych z punktu widzenia obowiązku uwzględnienia usprawiedliwionego interesu prokuratora, a także interesu publicznego, a wskutek tego całkowite nieuwzględnienie tych okoliczności przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, w sytuacji gdy w realiach niniejszej sprawy, tj. przy uwzględnieniu szczególnej i konkretnej sytuacji zdrowotnej i zawodowej odwołującej się, istniały wszystkie podstawy do przeniesienia jej w stan spoczynku.

Odwołująca się wniosła o zmianę decyzji poprzez orzeczenie o przeniesieniu odwołującej się w stan spoczynku z dniem 22 czerwca 2017 r. i – jedynie z ostrożności procesowej – o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

26 marca 2018 r. Sąd Najwyższy skierował do Prokuratora Generalnego pismo z prośbą o złożenie odpowiedzi na odwołanie w terminie 14 dni. W odpowiedzi na odwołanie, która wpłynęła do Sądu Najwyższego 9 kwietnia 2018 r. Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania wobec braku uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy ustalił, co następuje:

23 czerwca 2017 r. do Prokuratury Okręgowej w G. wpłynęło pismo odwołującej się o podjęcie czynności zmierzających do skierowania wniosku o przeniesie jej w stan spoczynku z uwagi na fakt, że przez okres roku nie pełniła

służby prokuratora. Odwołująca się wskazała, że 21 czerwca 2017 r. upłynął roczny okres nieobecności w pracy, spowodowanej długotrwałą, przewlekłą chorobą i dodała, że w dalszym ciągu nie odzyskała zdolności do podjęcia obowiązków służbowych na stanowisku prokuratora i przebywa ciągle na zwolnieniu lekarskim. Odwołująca się załączyła dokumentację medyczną, z której wynika, że w 2013 r. zdiagnozowano u niej depresję i od tego czasu stale się leczy u doktora nauk medycznych o specjalizacji psychiatrycznej. Stan zdrowia odwołującej się pogorszył się jesienią 2016 r.

Od października 2016 do marca 2017 r. odwołująca się przebywała kilkakrotnie w [...] Centrum Klinicznym w G. – łączny czas hospitalizacji wyniósł dwanaście tygodni.

Na podstawie art. 127 § 1 prawa o prokuraturze w związku z art. 71 § 1 p.u.s.p., Prokurator Okręgowy w G. pismem z 18 września 2017 r. (PO V WO [...]) skierował do Prokuratora Generalnego wniosek o przeniesienie odwołującej się w stan spoczynku z dniem 21 czerwca 2017 r. Do wniosku dołączył orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dalej ZUS, z 9 sierpnia 2017 r., z którego wynika, że odwołująca się nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił. Orzeczenie owo zostało wydane, gdyż Prokurator Okręgowy uznał, że zachodzą przesłanki z art. 70 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze. Od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS nie wniesiono sprzeciwu do komisji lekarskiej ZUS na podstawie art. 70 § 3a p.u.s.p., o czym poinformowała odwołująca się pismem z 30 września 2017 r., skierowanym do Prokuratury Okręgowej w G..

Wniosek Prokuratora Okręgowego wraz z dokumentacją został przekazany do Prokuratury Krajowej przez Prokuratora Regionalnego pismem z 22 września 2017 r.

26 października 2017 r. Biuro Kadr Prokuratury Krajowej przekazało do I Zastępcy Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego pismo z informacjami o aktualnej sytuacji kadrowej Prokuratury Rejonowej w G. w zakresie ilości etatów, faktycznej obsady oraz obciążenia. Stwierdzono w nim, że odwołująca się spełnia warunek określony w art. 71 § 1 p.u.s.p., a podmiot legitymowany, czyli Prokurator Okręgowy, skorzystał ze swojego uprawnienia i skierował stosowany wniosek.

Wskazano jednocześnie, że Prokuratura Rejonowa w G. należy do jednostek o obciążeniu pracą niższym niż średnie obciążenie w jednostkach rejonowych okręgu [...].

30 listopada 2017 r. Prokurator Generalny wydał decyzję w przedmiocie odmowy przeniesienia odwołującej się w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku. W uzasadnieniu decyzji napisał, że z treści orzeczenia wydanego przez lekarza orzecznika ZUS 9 sierpnia 2017 r. wynika, iż odwołująca się nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił, a orzeczenie to jest prawomocne. Prokurator Generalny wskazał także, że instytucja przeniesienia prokuratora w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 p.u.s.p została wprowadzona głównie z uwagi na interes publiczny i ma na celu „usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez prokuratora w zakresie organizacji pracy prokuratury”. Taka okoliczność w przedmiotowej sprawie nie ma miejsca, gdyż obciążenie pracą prokuratorów Prokuratury Rejonowej w G., nie pozwala uznać, że mamy tu do czynienia z interesem jednostki organizacyjnej prokuratury w przeniesieniu odwołującej się w stan spoczynku. Odniósł się też do kwestii interesu prokuratora i wskazał na korzystną dla niego nowelizację art. 115 § 1 prawa o prokuraturze (ustawą z 11 maja 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1139), a to przez zapewnienie prokuratorowi nieobecnemu w pracy z powodu choroby wynagrodzenia, także po upływie roku. Wskazał też na możliwość skorzystania przez odwołującą się z urlopu rehabilitacyjnego uregulowanego w art. 94d-94f p.u.s.p.

17 stycznia 2018 r. odwołująca się wniosła odwołanie do Sądu Najwyższego. Do odwołania dołączyła zaświadczenie lekarskie z 12 stycznia 2018 r., wystawione przez lekarza specjalistę psychiatrę, z którego wynika, że odwołująca się od 2013 r. stale leczy się w Poradni Zdrowia [...] w G.. Wskazano też, że wydawane od 2016 r. zwolnienia lekarskie odwołującej się są systematycznie kontrolowane przez ZUS w zakresie prawidłowości ich udzielenia i wykorzystania i dotychczas zawsze lekarz orzecznik ZUS potwierdzał ich zasadność. Oprócz polemiki z treścią uzasadnienia decyzji, elementem argumentacji w zakresie oceny przesłanki słusznego interesu prokuratora odwołująca się uczyniła wskazanie na okoliczności, które stały się w jej ocenie przyczyną choroby. Są one powiązane z faktem, że w latach 2009-2012

odwołująca się nadzorowała dochodzenie z art. 171 ust. 1 Prawa bankowego, w sprawie dotyczącej działalności spółki [...]. W konsekwencji wszczęto wobec niej postępowanie dyscyplinarne, które trwało pięć lat. I choć zakończyło się prawomocnym orzeczeniem uniewinniającym, to nie wpłynęło to, zdaniem odwołującej się, na zmianę negatywnego przekazu medialnego. Odwołująca się wskazała też, że wpływ na stan jej zdrowia miały jawne i transmitowane przez media zeznania, które złożyła przed sejmową Komisją Śledczą [...]. Ta sprawa doprowadziła do tego, że – jak wskazała odwołująca się w uzasadnieniu odwołania – „stała się osobą publicznie napiętnowaną”.

13 lutego 2018 r. – w związku z wpłynięciem odwołania od decyzji Prokuratora Generalnego z 30 listopada 2017 r., Dyrektor Biura Kadr Prokuratury Krajowej skierował do I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego pismo w sprawie rozważenia uwzględnienia odwołania i przeniesienie odwołującej się w stan spoczynku z uwagi na słuszny interes prokuratora, a w przypadku decyzji odmownej, o przekazanie odwołania do Sądu Najwyższego. Tego samego dnia adresat pisma zdecydował o braku zgody. 16 lutego 2018 r. odwołanie wraz z aktami osobowymi oraz aktami Biura Kadr wpłynęły do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 127 § 1 prawa o prokuraturze, do prokuratorów stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 69-71 i 73 p.u.s.p. Podstawę prawną odwołania stanowi więc art. 73 § 3 p.u.s.p. w związku z art. 127 prawa o prokuraturze.

Przedmiot zaskarżenia, jak i podstawę postępowania przed Prokuratorem Generalnym stanowił art. 71 § 1 p.u.s.p., który obowiązywał od wejścia w życie p.u.s.p, czyli od 1 października 2001 r. do 11 sierpnia 2017 r. Stanowił on, że „sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku, na wniosek kolegium właściwego sądu, jeżeli z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnił służby przez okres roku. Do okresu tego wlicza się okresy poprzedniej przerwy w pełnieniu służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, jeżeli okres czynnej służby nie przekroczył 30 dni. Art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz*

niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1452), która uchyliła art. 71 § 1 p.u.s.p., wskazał, że do sędziów oraz prokuratorów, których okres niepełnienia służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w dniu wejścia w życie ustawy wynosi rok lub więcej, stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu powrotu do pełnienia czynnej służby. Tym samym – mimo iż wniosek Prokuratora Okręgowego w G. trafił do Prokuratury Krajowej 26 września 2017 r. – zastosowanie znajduje uchylony art. 71 § 1 p.u.s.p.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądowym, tryb z art. 71 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 prawa prokuraturze mógł zostać skutecznie uruchomiony tylko w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez prokuratora przełożonego (m.in. wyroki Sądu Najwyższego III PO 15/17 i II PO 19/17). Tak też stało się w przedmiotowej sprawie.

W licznych wyrokach, m.in. w wyroku z 29 czerwca 2017 r., Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 71 § 1 p.u.s.p. jest tak skonstruowany, że decyzja o przeniesieniu sędziego lub prokuratora w stan spoczynku pozostawiona została swobodnemu uznaniu powołanego do tego organu (III PO 5/17), czyli w danym przypadku Prokuratora Generalnego. Fakt niepełnienia służby przez rok nie musi stanowić podstawy do zastosowania dyspozycji z normy zrekonstruowanej z art. 71 § 1 p.u.s.p. Powszechnie przyjmuje się, że uznanie administracyjne w podobnych przypadkach nie oznacza dowolności, bowiem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu interesu publicznego (potrzeby prokuratury) i słusznego interesu prokuratora (III PO 5/17). O braku uznaniowości w podobnych aktach decyzyjnych organów wypowiedział się też Sąd Najwyższy w wyroku z 15 marca 2018 r. (III KRS 1/18).

W wyroku z 6 lutego 2018 r. (III PO 22/17) Sąd Najwyższy podkreślił, że w demokratycznym państwie prawa za każdą decyzją organu państwowego, a szczególnie dotyczącą indywidualnych praw i obowiązków, muszą stać określone racje. Niedopuszczalne jest szafowanie rozstrzygnięciami opierającymi się na „czystym” uznaniu. Racje, którymi kierował się Prokurator Generalny albo Krajowa Rada Sądownictwa podlegają merytorycznej ocenie na etapie postępowania odwoławczego przez Sąd Najwyższy. Podobnie merytorycznemu badaniu podlega sam wniosek (także wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 2017 r., III PO 15/17).

Z kolei w wyroku z 9 stycznia 2018 r. (III PO 19/17) Sąd Najwyższy stwierdził, że „prokurator nie ma roszczenia o przeniesienie w stan spoczynku w sytuacji z art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze”, a zarzuty kierowane do decyzji mają znaczenie „gdy są zasadne i mają wpływ na stosowanie regulacji prawnej. Kontrola odwoławcza polega zasadniczo na badaniu czy nie został pominięty materiał zgłoszony przez prokuratora a mający wpływ na decyzję”.

Zważywszy na fakt, że norma z art. 71 § 1 p.u.s.p. przyznawała organowi decydującemu swobodę uznania w przedmiocie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku ograniczoną jedynie interesem publicznym (sądownictwa/prokuratury) i słusznym interesem sędziego/prokuratora objętego wnioskiem, to na wnioskującym oraz inicjującym postępowanie (sędzim lub prokuratorze) spoczywał obowiązek wykazania, że w interesie wymiaru sprawiedliwości oraz w indywidualnym słusznym interesie sędziego lub prokuratora objętego wnioskiem jest przeniesienie go w stan spoczynku z powodu niepełnienia służby przez okres roku, spowodowanego chorobą lub przebywaniem na urlopie dla poratowania zdrowia. Obiektywną przesłanką jest niewątpliwie stan zdrowia. W sytuacji, gdy lekarz orzecznik ZUS nie stwierdził trwałej niezdolności do pełnienia służby prokuratorskiej, a nie skorzystano z drogi zaskarżenia owego orzeczenia do komisji lekarskiej ZUS, choć taka możliwość wynika jasno z art. 70 § 3a p.u.s.p., a dodatkowo jest wyraźnie wskazana na orzeczeniu lekarza orzecznika ZUS, to utracono możliwość dostarczenia organowi decydującemu o przeniesieniu w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze obiektywnego dowodu, a tym samym znaczącego ograniczenia uznaniowości.

Nie można oczywiście wymagać aby na podstawie art. 71 § 1 p.u.s.p. podmiot legitymowany do złożenia wniosku miał obowiązek dostarczenia do organu decydującego o przeniesieniu w stan spoczynku zaświadczenia lekarza orzecznika ZUS, z którego wynikałaby trwała niezdolność do pracy, bo taki nie został przez ustawodawcę wprowadzony, ale można oczekiwać, aby dostarczona przez wnioskującego (podmiot legitymowany do złożenia wniosku) dokumentacja jednoznacznie dawała wskazówkę o tym, że przeniesienie sędziego lub prokuratora w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 p.u.s.p. jest w interesie wymiaru jednostki

organizacyjnej sądownictwa lub prokuratury oraz w słusznym interesie prokuratora. W przedmiotowej sprawie Prokurator Okręgowy skierował do Prokuratora Generalnego wniosek o przeniesienie odwołującej się w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 p.u.s.p., ale nie dostarczył jednoznacznych dowodów potwierdzających, że przeniesienie odwołującej się jest w interesie jednostki prokuratury, w której pełni ona służbę oraz w słusznym interesie prokuratora.

Organ dysponujący prawem do przeniesienia w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze podejmuje decyzję na podstawie danych pochodzących przede wszystkim od zainteresowanego prokuratora oraz legitymowanego do złożenia wniosku podmiotu. Fakt, że podmiotem wnioskującym o przeniesienie w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku jest prokurator zwierzchni w stosunku do jednostki, w której pełni służbę prokurator objęty wnioskiem, a organ dysponujący prawem przeniesienia w stan spoczynku działa w ramach uznania, prowadzi do konkluzji, co do *ratio legis* też regulacji. Art. 71 § 1 p.u.s.p., stosowany w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze wskazuje, że Prokurator Generalny powinien uwzględnić w pierwszej kolejności interes publiczny (potrzeby prokuratury), a w drugiej słuszny interes prokuratora.

Odwołująca się podniosła w zarzutach do decyzji Prokuratora Generalnego, że bezwzględnie konieczne jest uwzględnienie szczegółowych okoliczności choroby uniemożliwiającej prokuratorowi wykonywanie służby, jej przyczyn, przebiegu, a przede wszystkim jej rokowań na przyszłość, a także kompleksowej oceny indywidualnych przesłanek – istotnych z punktu widzenia obowiązku uwzględnienia usprawiedliwionego interesu prokuratora jak i interesu publicznego.

Sąd Najwyższy nie może badać okoliczności faktycznych ani oceniać dowodów, ale stwierdzić naruszenie prawa formalnego lub błędną wykładnię prawa materialnego. Związany jest ustaleniami organu. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nie dopatrzył się uchybień proceduralnych. Trudno też przypisać organowi decydującemu o przeniesieniu w stan spoczynku błędną wykładnię art. 71 § 1 p.u.s.p. Organ poprzedził wydanie decyzji zbadaniem materiałów przekazanych przez legitymowany do wniesienia wniosku o przeniesie w stan spoczynku organ prokuratury, a także materiałów dostarczonych Prokuratorowi Generalnemu przez

podległe mu jednostki, a dotyczących sytuacji w jednostce organizacyjnej prokuratury, w której pełni służbę odwołująca się oraz sytuacji zdrowotnej samej odwołującej się. Zauważyć należy także, że podmiot legitymowany do złożenia wniosku, czyli Prokurator Okręgowy, stwierdził, że w przypadku odwołującej się zachodzą przesłanki z art. 70 p.u.s.p. Rodzi się tu pytanie, dlaczego Prokurator Okręgowy ani odwołująca się nie skorzystali z prawa zaskarżenia orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS w trybie art. 70 § 3a p.u.s.p.

Na marginesie należy zauważyć, że argumentacja przedstawiona przez odwołującą się na poparcie podniesionego zarzutu wobec decyzji Prokuratora Generalnego, ale także ustalenia poczynione przez organ decydujący o przeniesieniu w stan spoczynku, potwierdzają, że stan zdrowia odwołującej się pozwala zainicjować postępowanie w sprawie przeniesienia w stan spoczynku w trybie art. 70 p.u.s.p., względnie – w przypadku gdy odwołująca się nie wróciła jeszcze do służby czynnej – ponowić wniosek prokuratora okręgowego o przeniesienie w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 p.u.s.p. – w związku z art. 19 cytowanej wyżej ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. W tym drugim przypadku należałoby dostarczyć organowi decydującemu o przeniesieniu w stan spoczynku jednoznacznych wskazań co do celowości zastosowania art. 71 § 1 p.u.s.p. w związku ze stanem zdrowia prokuratora (słuszny interes prokuratora) a przede wszystkim interesem publicznym (potrzeby prokuratury).

Sąd Najwyższy nie dopatrył się wskazanego przez odwołującą się naruszenia art. 71 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze oraz art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1452) przez błędną wykładnię. W związku z powyższym, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.