



Sygn. akt I NO 37/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Jacek Widło

w sprawie z odwołania K. B.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 25 czerwca 2018 r. Nr PK IX K [...]

w przedmiocie odmowy przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 lutego 2019 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 21 lutego 2017 r. Prokurator Okręgowy w W. skierował do Prokuratora Generalnego wniosek o przeniesienie Pani K. B. – prokuratora Prokuratury Okręgowej w W. (dalej: Odwołująca się) w stan spoczynku z dniem 8 lutego 2017 r. wobec wyczerpania przesłanki przewidzianej w art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej: u.s.p.). Wniosek ten został poparty przez Prokuratora Regionalnego w [...]. Z załączonego do wniosku orzeczenia lekarza orzecznika

z dnia 15 lutego 2017 r. wynika, że Odwołująca się nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił.

Prokurator Generalny decyzją z dnia 24 marca 2017 r. odmówił przeniesienia Odwołującej się w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Odwołująca się na stanowisko prokuratora została powołana w dniu 10 grudnia 1992 r. W okresie od dnia 14 stycznia 2016 r. do dnia wydania decyzji nie pełni służby na tym stanowisku z powodu choroby. Zdaniem Prokuratora Generalnego zarówno Prokurator Okręgowy w W., jak i Prokurator Regionalny w [...] we wniosku nie wykazali istnienia interesu publicznego i interesu prokuratora w przeniesieniu w stan spoczynku.

Odwołująca się wniosła odwołanie od decyzji z 24 marca 2017 r., zaskarżając ją w całości i domagając się jej zmiany poprzez przeniesienie skarżącej w stan spoczynku z dniem 8 lutego 2017 r., ewentualnie uchylenia decyzji i przekazania sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 29 czerwca 2017 r. (III PO 5/17) uchylił zaskarżoną decyzję i sprawę przekazał Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 71 § 1 u.s.p. został tak skonstruowany, że decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku pozostawiona została swobodnemu uznaniu powołanego do tego organu, co oznacza, że sam fakt niepełnienia służby przez rok nie musi stanowić podstawy do zastosowania dyspozycji tej normy. Uznanie administracyjne nie oznacza jednak dowolności, bowiem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu interesu publicznego (potrzeby prokuratury) i słusznego interesu prokuratora (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 5 listopada 2015 r., III PO 9/15, i z dnia 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 183). Dlatego uzasadnienie decyzji powinno zawierać motywy, którymi kierował się Prokurator Generalny odmawiając przeniesienia prokuratora w stan spoczynku. W niniejszej sprawie wymóg ten nie został spełniony, albowiem w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji brak jest nawet wzmianki w tej kwestii. W takim przypadku motywy odmowy nie są znane i nie mogą zostać poddane ocenie Sądu Najwyższego. Przy tym, w orzecznictwie wyjaśniono, że

Prokurator Generalny jest uprawniony do samodzielnego ustalania kryteriów, którymi kieruje się podejmując decyzję o przeniesieniu lub odmowie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, a zasadność ich przyjęcia nie podlega merytorycznej ocenie Sądu Najwyższego, który poddaje kontroli jedynie zgodność uchwały z prawem (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2012 r., III PO 5/12).

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Prokurator Generalny decyzją z dnia 25 czerwca 2018 r. na podstawie art. 71 u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.; dalej: p.o.p.) oraz na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452) odmówił przeniesienia Odwołującej się w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że pismem z dnia 9 sierpnia 2017 r. Prokurator Regionalny w [...] przesłał pismo Odwołującej się z dnia 4 sierpnia 2017 r. wraz z kopią wydanego w dniu 3 sierpnia 2017 r. przez lekarza prowadzącego zaświadczenia o stanie zdrowia Odwołującej się. Z zaświadczenia wynika, że rokowania co do wyleczenia są niepomyślne i Odwołująca się jest trwale niezdolna do pracy. W świetle powyższej opinii Prokurator Okręgowy w W. wystąpił w trybie art. 70 § 2 u.s.p. do lekarza orzecznika ZUS o zbadanie zdolności Odwołującej się do pełnienia obowiązków prokuratora. Z treści orzeczenia lekarza orzecznika ZUS z dnia 27 października 2017 r. oraz orzeczenia komisji lekarskiej ZUS z dnia 24 listopada 2017 r. wynika, że Odwołująca się nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora. Żadne z powyższych orzeczeń nie zawierało uzasadnienia, dlatego też zwrócono się do Prokuratora Okręgowego w W. o uzupełnienie nadesłanej dokumentacji poprzez uzyskanie od właściwego organu orzekającego uzasadnienia wydanego orzeczenia wraz ze wskazaniem rokowań odnośnie do możliwości powrotu do pracy. Naczelny Lekarz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował, że w trybie nadzoru Prezesa ZUS nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie poddano analizie dokumentację medyczno-orzeczniczą Odwołującej się. Z dokumentów wynika m.in., że komisja lekarska stwierdziła umiarkowany stopień

naruszenia sprawności organizmu, okresowy charakter zaostrzeń oraz fakt, iż w dotychczasowym procesie leczenia nie wyczerpano wszystkich możliwości terapeutycznych. W opinii komisji lekarskiej istnieje możliwość intensyfikacji i modyfikacji leczenia, co mogłoby przyspieszyć i utrwalić stabilizację stanu zdrowia w przeciągu kilku miesięcy.

W ocenie Prokuratora Generalnego schorzenia, z jakimi zмага się Odwołująca się, mają charakter rokujący jej powrót do zdrowia, pod warunkiem wdrożenia pełnego leczenia specjalistycznego. Przedmiotowa decyzja nie stanowi naruszenia interesu prokuratora, gdyż w trakcie nieobecności w pracy z powodu choroby Odwołującej się przysługuje wynagrodzenie (80% a po zakończeniu postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku – 50% wynagrodzenia), będzie mogła również korzystać z urlopu rehabilitacyjnego na podstawie art. 94d-94f u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.o.p.

Prokurator Generalny wskazał również, że za przeniesieniem Odwołującej w stan spoczynku nie przemawia interes publiczny, ze względu na który przede wszystkim wprowadzono instytucję przeniesienia w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 u.s.p. Wyjaśniono, że jednostka macierzysta Odwołującej się – Prokuratura Okręgowa w W. jest największą jednostką szczebla okręgowego w całym kraju i dysponuje limitem 139 etatów orzecznich. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. roczne obciążenie prokuratora wynosiło 56,68 spraw przy średniej krajowej 50,68. W jednostkach organizacyjnych prokuratury w przypadku zbyt dużego obciążenia istnieje możliwość wzmocnienia obsady kadrowej poprzez delegowanie kadry orzecznich z innych, mniej obciążonych jednostek.

Odwołanie od w/w decyzji wniósł pełnomocnik Odwołującej się. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 71 § 1 u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.o.p. w zw. z art. 69 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze w zw. z art. 8 k.p., polegające na nieuzasadnionej odmowie przeniesienia skarżącej w stan spoczynku ze względu na fakt, iż interes publiczny (interes prokuratury) i słuszny interes prokuratora nie przemawiają za tym, pomimo iż przesłanki do przeniesienia skarżącej w stan spoczynku istnieją, zaś Prokurator Generalny błędnie utożsamiał interes publiczny (prokuratury) z sytuacją kadrową i statystyczną spraw Prokuratury Okręgowej w W. oraz oparł się na niewłaściwej i nieaktualnej

ocenie sytuacji zdrowotnej i ekonomicznej skarżącej, albowiem:

- skarżąca nieprzerwanie od 3 kwietnia 2016 r. do dnia 2 kwietnia 2019 r. jako prokurator prokuratury okręgowej pozostaje delegowana do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Rejonowej w W.;

- przebywa od blisko 2 lat i 6 miesięcy na zwolnieniu lekarskim z powodu choroby, której przyczyną jest degradacja zawodowa, nieznajdująca merytorycznego uzasadnienia;

- sytuacja skarżącej została oceniona przez Prokuratora Generalnego na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS z 27 października 2017 r. i orzeczenia komisji lekarskiej ZUS z 24 listopada 2017 r., a więc opinii obrazujących stan zdrowia skarżącej sprzed 7 miesięcy;

- wedle twierdzeń Prokuratora Generalnego z opinii ww. lekarzy wynika, że schorzenia na jakie cierpi skarżąca mają charakter rokujący powrót do zdrowia, pod warunkiem wdrożenia pełnego leczenia specjalistycznego, choć przytoczona treść opinii komisji lekarskiej wskazuje jedynie na możliwość stabilizacji jej stanu zdrowia w terminie kilku miesięcy;

- Prokurator Generalny w okresie tych 7 miesięcy nie zażądał dodatkowej, aktualnej dokumentacji medycznej, pomimo treści cytowanej wyżej opinii, zaś skarżąca została w trybie pilnym skierowana w dniu 14 czerwca 2018 r. do szpitala i została do niego przyjęta w dniu 27 czerwca 2018 r.;

- pełniła ona aktywnie i wzorowo służbę przez ponad 24 lata (awanse, pełnione funkcje kierownicze, wieloletnia delegacja do Prokuratury Generalnej);

- brak przeniesienia jej w stan spoczynku skutkuje obciążeniem innych prokuratorów, większymi obowiązkami z powodu nieobecności w pracy, a także „blokowaniem” etatu dla innych prokuratorów, uniemożliwiając im awans zawodowy;

- wobec odmowy przeniesienia w stan spoczynku skarżąca otrzymywać będzie jedynie 50% przysługującego jej wynagrodzenia;

co w rezultacie prowadzi do wniosku o całkowitej dowolności w/w decyzji.

Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego o odmowie przeniesienia

prokuratora w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej odpowiednio przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Zgodnie z art. 398¹³ k.p.c., który do niniejszego postępowania znajdzie odpowiednie zastosowanie, Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W postępowaniu odwoławczym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonej decyzji. Odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.), podstawą nie mogą być natomiast zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.).

Zgodnie art. 71 § 1 u.s.p. w związku z art. 127 § 1 p.o.p. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452), które to przepisy zgodnie z art. 19 ustawy z 12 lipca 2017 r. znajdują zastosowanie do prokuratorów, których okres niepełnienia służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w dniu wejścia w życie ustawy wynosi rok lub więcej, prokurator może być przeniesiony w stan spoczynku, na wniosek przełożonego, jeżeli z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnił służby przez okres roku. W dotychczasowym orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku pozostawiona została swobodnemu uznaniu powołanego do tego organu. Dlatego sam fakt niepełnienia służby przez rok nie stanowi obligatoryjnej podstawy do zastosowania dyspozycji tej normy. Jednakże, skorzystanie z uznaniowej kompetencji w kwestii podjęcia stosownej decyzji przez Prokuratora Generalnego o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku na powołanej wyżej podstawie nie może nosić znamion dowolności (arbitralności). Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu zarówno interesu publicznego (potrzeby prokuratury) jak i słusznego interesu prokuratora (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 5

listopada 2015 r., III PO 9/15, i z dnia 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 183; z dnia 11 października 2017 r., III PO 9/17; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2017 r., III PO 5/17).

Uczynienie zadość tym wymogom wymaga: 1) poczynienia stosownych ustaleń, w oparciu o dokumentację medyczną; 2) dokonania oceny zgromadzonych na użytek tych ustaleń dowodów; 3) odniesienia wyników tych ustaleń do przesłanki interesu publicznego oraz interesu prokuratora. Uzasadnienie decyzji Prokuratora Generalnego wydawanej na podstawie powołanych powyżej przepisów musi zawierać odpowiednie ustalenia faktyczne oraz prezentować motywy, którymi kierował się Prokurator Generalny, odmawiając przeniesienia w stan spoczynku prokuratora niepełniącego służby przez okres roku z powodu choroby.

Należy przy tym mieć na względzie, że kontrola sądowa decyzji Prokuratora Generalnego ma przede wszystkim gwarantować, że dłuższa choroba nie będzie wykorzystywana jako pretekst do nieuzasadnionego przeniesienia prokuratora w stan spoczynku – decyzja o przeniesieniu nie może zatem opierać się wyłącznie na fakcie niepełnienia służby przez rok, ale musi mieć „zaczepienie” w interesie publicznym. Nie można natomiast wywodzić z treści art. 71 § 1 u.s.p. jakiegokolwiek roszczenia prokuratora o przeniesienie w stan spoczynku, którego realizacji musiałby być przeciwstawiony istotny interes publiczny. Na brak roszczenia prokuratora wskazywał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt III PO 19/17, podkreślając, że decyzja zależy od ustaleń i oceny Prokuratora Generalnego.

W niniejszej sprawie wymogi stawiane przed Prokuratorem Generalnym, rozpatrującym wniosek o przeniesienie w stan spoczynku, zostały spełnione, dlatego decyzja nie może zostać uznana za arbitralną a przez to wydaną z naruszeniem prawa. Prokurator Generalny zebrał dokumentację medyczną i poddał ją analizie, w wyniku której stwierdził, że możliwy jest powrót do zdrowia Odwołującej się, pod warunkiem wdrożenia pełnego leczenia specjalistycznego. Twierdzenie to nie może być uznane za dowolne w świetle orzeczenia komisji lekarskiej z dnia 24 listopada 2017 r., która wskazała na okresowy charakter zaostreżeń oraz możliwość intensyfikacji i modyfikacji leczenia, które może przyspieszyć i utrwalić stabilizację stanu zdrowia w ciągu kilku miesięcy.

W uzasadnieniu odniesiono się również do kwestii interesu Odwołującej się, który nie jest naruszony w wypadku odmowy przeniesienia w stan spoczynku z uwagi na przysługujące uprawnienia odnośnie do wynagrodzenia w czasie choroby a także możliwość skorzystania z urlopu rehabilitacyjnego. Wreszcie w decyzji uzasadniono, dlaczego w niniejszej sprawie nie występuje tego rodzaju okoliczność, by można było powołać się na interes jednostki macierzystej i jej potrzeby kadrowe. Należy odnotować, że ocena sytuacji kadrowej należy do Prokuratora Generalnego i wchodzi w zakres jego odpowiedzialności za zadania prokuratury (tak też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2018 r., III PO 19/17).

Biorąc pod uwagę okoliczność, że Sąd Najwyższy nie dokonuje oceny dowodów a jedynie bada, czy decyzja nie została podjęta z naruszeniem prawa (tj. w sposób arbitralny), należy stwierdzić, że brak jest podstaw do przyjęcia, że Prokurator Generalny naruszył przepis dający mu swobodę w zakresie decyzji o przeniesieniu w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku.

Argumenty Odwołującej się podniesione w odwołaniu zmierzają do wykazania merytorycznej nie trafności decyzji Prokuratora Generalnego, jednakże nie pozwalają na stwierdzenie, że decyzja ta została wydana z przekroczeniem dopuszczalnych granic uznania.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 73 § 2 u.s.p. w związku z art. 127 § 1 p.o.p. w związku z art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452) orzekł jak w sentencji.