



Sygn. akt I NO 38/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Joanna Lemańska

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z odwołania A. Z.

od decyzji Prokuratora Generalnego Nr PK (...) z dnia 26 czerwca 2018 r. 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

A. Z. na stanowisko prokuratora został powołany w dniu 1 grudnia 1985 r.

Pismem z dnia 6 kwietnia 2017 r. Prokurator Okręgowy w L. skierował wniosek o przeniesienie prokuratora A. Z. (dalej: Odwołujący się) w stan spoczynku z dniem 4 kwietnia 2017 r., podnosząc, iż od roku nie pełnił on służby z powodu złego stanu zdrowia, tym samym została wyczerpana przesłanka przewidziana 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 W.. Z załączonego do wniosku orzeczenia lekarza orzecznika ZUS z dnia 23 stycznia 2017 r. wynika, że Odwołujący się nie jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił.

Prokurator Generalny decyzją z dnia 9 maja 2017 r. (nr PK (...)) odmówił przeniesienia A. Z. – prokuratora Prokuratury Okręgowej w L. w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 u.s.p. w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177, dalej: p.o.p.). Zdaniem Prokuratora Generalnego zarówno Prokurator Okręgowy w L., jak i Prokurator Regionalny w W. we wniosku nie wykazali istnienia interesu publicznego w przeniesieniu Odwołującego się w stan spoczynku.

Odwołujący się pismem z dnia 8 czerwca 2017 r. wniósł odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego z 9 maja 2017 r., zaskarżając ją w całości i domagając się jej uchylenia i przeniesienia w stan spoczynku.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 14 września 2017 r. (III PO 6/17) uchylił zaskarżoną decyzję i sprawę przekazał Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku 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, LEX nr 1932144 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.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją z dnia 26 czerwca 2018 r. nr PK (...) Prokurator Generalny ponownie odmówił przeniesienia Odwołującego się w stan spoczynku. W ocenie Prokuratora Generalnego przedmiotowa decyzja nie stanowi naruszenia interesu prokuratora, gdyż w trakcie nieobecności w pracy z powodu choroby Odwołującemu się przysługuje wynagrodzenie (80% a po

zakończeniu postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku – 50% wynagrodzenia), będzie mógł również korzystać z urlopu rehabilitacyjnego na podstawie art. 94d-94f u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.o.p. Prokurator Generalny podniósł ponadto, że przyznanie przez ustawodawcę wyłącznie właściwemu przełożonemu uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie prokuratora w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 u.s.p., daje podstawę do stwierdzenia, że instytucja ta została wprowadzona głównie z uwagi na interes publiczny. Ma ona więc na celu usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez prokuratora w zakresie organizacji pracy prokuratury (por. uzasadnienie wyroku Sadu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11).

Od powyższej decyzji Odwołujący się prokurator pismem z dnia 9 sierpnia 2018 r. złożył odwołanie do Sądu Najwyższego, wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania, ponieważ w jego ocenie decyzja została podjęta z obrazą art. 71 § 1 u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.o.p. Zdaniem Odwołującego się zaskarżona decyzja nosi znamiona arbitralności, gdyż nie zawiera pełnej oceny wszystkich dowodów i nie uwzględnia nie tylko słusznego interesu Odwołującego się, ale także nie bierze pod uwagę słusznego interesu publicznego (potrzeb Prokuratury). Do pisma z dnia 9 stycznia 2019 r. odwołujący się załączył zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia z dnia 5 grudnia 2018 r. W dniu 6 lutego 2019 r. Odwołujący się przedłożył Sądowi Najwyższemu wydane przez lekarza psychiatrę w dniu 5 lutego 2019 r. skierowanie do szpitala na oddział kliniczny psychiatryczny i psychogeriatryczny.

W piśmie z dnia 15 października 2018 r. Prokurator Generalny podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko i wniósł o oddalenie odwołania podnosząc, że dokonana kompleksowa analiza dokumentacji medyczno-orzeczniczej (zwolnienia lekarskie i orzeczenia: lekarza orzecznika ZUS oraz komisji lekarskiej ZUS, a także lekarzy specjalistów: psychiatry, onkologa i neurologa) prokuratora A. Z. pozwoliła na przyjęcie w przedmiotowej decyzji, że w odniesieniu się do wymienionego prokuratora brak jest wskazań natury medycznej do przeniesienia wymienionego w stan spoczynku. Tym samym nie zaszła przesłanka przewidziana w art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie prokuratora A. Z. nie zasługuje na uwzględnienie.

Ustawą 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) w art. 71 uchylony został § 1, który to przewidywał możliwość przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, na wniosek przełożonego, 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 19 tej ustawy do prokuratorów, których okres niepełnienia służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w dniu wejścia w życie cytowanej ustawy wynosi rok lub więcej, stosuje się dotychczasowe przepisy do czasu powrotu do pełnienia czynnej służby.

W myśl art. 127 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze – w zw. z art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu przed wejściem w życie wskazanej wyżej ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, 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. 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 trzydziestu dni.

Zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2015 r., III PO 9/15 oraz z dnia 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11) – decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 ustawy u.s.p., została pozostawiona uznaniu powołanego do tego organu, co oznacza, że sam fakt niepełnienia służby przez rok nie musi stanowić podstawy do zastosowania dyspozycji tej normy. Decyzja w tym zakresie nie oznacza jednak dowolności, bowiem podejmowana jest w oparciu o indywidualne kryteria z uwzględnieniem interesu publicznego, przemawiającego za przeniesieniem prokuratora w stan spoczynku.

Odnosząc powyższe rozważania do przedmiotowej sprawy należy wskazać, że przyznanie przez ustawodawcę wyłącznie właściwemu przełożonemu

uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie prokuratora w stan spoczynku na podstawie dyspozycji art. 71 § 1 u.s.p. daje podstawę do stwierdzenia, że instytucja ta wprowadzona została głównie z uwagi na interes publiczny. Powyższe ma na celu usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez prokuratora w zakresie organizacji pracy prokuratury (por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11). Sąd podziela stanowisko Prokuratury Generalnej, iż w omawianym przypadku nie występuje tego rodzaju okoliczność; nie można bowiem powołać się na interes jednostki macierzystej prokuratora i na jej potrzeby kadrowe, ponieważ jego czasowa nieobecność w pracy nie wpłynie negatywnie na funkcjonowanie prokuratury Okręgowej w L.

Poza zwolnieniami lekarskimi i orzeczeniami: lekarza orzecznika ZUS oraz komisji lekarskiej ZUS Prokurator Generalny dysponował zaświadczeniami lekarzy specjalistów: psychiatry, onkologa i neurologa. Istotne w niniejszej sprawie było to, że w przedłożonej dokumentacji medycznej stwierdzono, iż u Odwołującego się brak jest cech trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora.

Zdaniem Sądu decyzja Prokuratora Generalnego nie narusza prawa, ponieważ niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora nie jest przesłanką przeniesienia w stan spoczynku zgodnie z art. 127 § 1 p.o.p. w związku z art. 71 § 1 u.s.p. Niestwierdzenie trwałej niezdolności do służby nie jest równoznaczne z tym, że prokurator powrócił do zdrowia i jest do tej służby zdolny. Brak owej trwałości może wynikać z rokowań co do powrotu do zdrowia, ale nie w najbliższej przyszłości. Jeśli przewidywany powrót do zdrowia z medycznego punktu widzenia jest możliwy, ale okres leczenia prokuratora trwa znacznie dłużej niż rok, pojawiają się nowe okoliczności, które powinny być wzięte pod uwagę przez Prokuratora Generalnego, przy uwzględnieniu wniosków płynących z dokumentacji medycznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2017 r., III PO 16/17). W toku postępowania nie pojawiły się nowe okoliczności uzasadniające zmianę zaskarżonej decyzji.

W odniesieniu do przesłanki słusznego interesu prokuratora wskazać należy, że prokurator A. Z. został poddany kilkukrotnym badaniom przez lekarzy orzeczników ZUS, z których wynika, że Odwołujący się prokurator nie jest trwale

niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora. Ponadto w odniesieniu do Odwołującego się może mieć zastosowanie przepis art. 115 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze w brzmieniu nadanym nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139), zgodnie z którym to prokuratorowi w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby przysługiwało prawo do 80% wynagrodzenia przez okres roku, a po upływie tego okresu, do czasu zakończenia postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku przysługuje 75% wynagrodzenia.

Ponadto w przypadku zakończenia postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku zastosowanie do wymienionego mieć będzie dyspozycja art. 115 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 sierpnia 2017 r., zgodnie z którym to prokurator ma zagwarantowane otrzymywanie wynagrodzenia w wysokości 50% na czas dalszej choroby. Odwołujący się będzie mógł skorzystać także z innych regulacji zabezpieczających, w tym urlopu rehabilitacyjnego na podstawie art. 94d – 94f ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który to zgodnie z dyspozycją 127 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze ma zastosowanie do prokuratorów pozostających czasowo niezdolnymi do pracy z powodu choroby. W czasie urlopu rehabilitacyjnego prokuratorowi przysługuje 80% wynagrodzenia.

Tym samym – biorąc pod uwagę powyższe – należy wskazać, że A. Z. będąc prokuratorem przez długi czas może korzystać ze wzmocnionej ochrony prawnej wynikającej ze specyfiki pracy prokuratora.

Jak podniósł Prokurator Generalny, Prokuratura Okręgowa w L. dysponuje limitem 21 etatów orzecznich, z czego tylko jedno stanowisko pozostaje nieobsadzone. Do jednostki tej delegowanych jest siedmiu prokuratorów, natomiast dwóch prokuratorów z Prokuratury Okręgowej w L. wykonuje czynności służbowe, w ramach delegowania, w innych jednostkach. Ponadto z analizy obciążenia prokuratorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury w 2017 r. oraz limitu etatów orzecznich według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. wynika, że w Prokuraturze Okręgowej w L., uwzględniając ówczesne 25-osobowe faktyczne zatrudnienie, roczne obciążenie prokuratora wynosiło jedynie 34,64 sprawy (w tym

7,84 spraw karnych), przy średniej krajowej na poziomie 50,68 spraw (w tym 7,49 spraw karnych), co plasowało tę jednostkę wśród 45 jednostek szczebla okręgowego na ostatnim 45 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ spraw ogółem, a na 20 w oparciu o wpływ jedynie spraw karnych.

Zdaniem Sądu Najwyższego z powyższej analizy wynika, że Prokuratura Okręgowa w L. należy do jednostek o najniższym obciążeniu pracą w skali wszystkich jednostek szczebla okręgowego w całym kraju przy uwzględnieniu wpływu spraw ogółem, a tylko nieco wyższym od średniej krajowej przy uwzględnieniu wpływu jedynie spraw karnych. W ocenie Prokuratora Generalnego potrzeby wymiaru sprawiedliwości nie wymagają przeniesienia Odwołującego się w stan spoczynku, ponieważ nawet jego przejściowa nieobecność nie wpłynie negatywnie na działalność prokuratury, tym samym interes publiczny (interes prokuratury) zostały w odpowiedni sposób uwzględnione i zabezpieczone.

Odwołanie złożone przez prokuratora A. Z. w ocenie Sądu nie zasługuje na uwzględnienie. W piśmie tym brak jest istotnych argumentów mogących stanowić podstawę do wydania orzeczenia uwzględniającego. Złożone odwołanie stanowi jedynie polemikę skarżącego z twierdzeniami wyartykułowanymi przez Prokuratora Generalnego. W szczególności brak jest jakiegokolwiek obowiązku korzystania przez Prokuratora Generalnego z opinii biegłego z zakresu medycyny pracy (przy wydaniu decyzji w aspekcie odmowy przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku) – w sytuacji w której to Prokurator Generalny dysponował takimi dokumentami, jak zwolnienia lekarskie i orzeczenia – w tym lekarza orzecznika ZUS oraz komisji lekarskiej ZUS. Prokurator Generalny dysponował zaświadczeniami lekarzy – specjalistów: psychiatry, onkologa i neurologa. Tym samym brak podstaw by podważać dokumentację lekarską potwierdzającą niezdolność do służby w konfrontacji z orzeczeniem lekarza orzecznika i wymagać pozyskania dowodu z opinii biegłego. Wbrew twierdzeniom A. Z. Prokurator Generalny wnikliwie przeanalizował zebrany w sprawie materiał a swoją decyzję oparł na podstawie stosownych – obowiązujących – przepisów prawa. Na podstawie analizy dokumentacji medyczno-orzeczniczej Odwołującego się Prokurator Generalny stwierdził, że schorzenia z jakimi zmagają się prokurator A.

Z. mogą rokować jego powrót do zdrowia, zatem nie zachodzi przesłanka wymieniona w art. 71 § 1 u.s.p.

Mając na względzie okoliczność, że Sąd Najwyższy nie dokonuje oceny dowodów a jedynie bada, czy decyzja nie została podjęta z naruszeniem prawa (tj. w sposób dowolny), należy stwierdzić, że brak jest podstaw do przyjęcia, że Prokurator Generalny naruszył przepis dający mu swobodę uznania w zakresie przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku. Ograniczenia tego uznania stanowią bowiem granice: ochrony interesu publicznego oraz ochrony słusznego interesu prokuratora, a zwłaszcza jego stanu zdrowia, których naruszenia Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie nie stwierdził.

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

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności 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 wyroku.