



Sygn. akt I NO 42/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. B.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 26 lipca 2018 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 10 stycznia 2019 r.,

**uchyla zaskarżoną decyzję w zakresie dotyczącym określenia
daty przeniesienia w stan spoczynku i przekazuje sprawę w tej
części Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 26 lipca 2018 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 z późn. zm.; dalej

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

J. B. zajmuje 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.

Na tej podstawie Prokurator Okręgowy w G. wystąpił z wnioskiem o przeniesienie Skarżącej w stan spoczynku.

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.

Powyższa decyzja, w zakresie daty przeniesienia w stan spoczynku, została zaskarżona przez Odwołującą do Sądu Najwyższego, który 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 podkreślono, że to decyzja o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku, a nie orzeczenie lekarza orzecznika, urzeczywistnia nowy status prawny prokuratora.

Przystępując do ponownego rozpoznania sprawy, Prokurator Generalny 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.

W ocenie Prokurator Generalny, założenie SN odnoszące się do przesłanek skuteczności czynności prawnych dotyczących stosunków umownych nie może mieć zastosowania do decyzji Prokurator Generalny wydawanej na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p., gdyż nie jest ona 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 na stanowisko prokuratora. Zdaniem Prokurator Generalny, stwierdzenie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym przeniesienie prokuratora w stan spoczynku winno nastąpić z chwilą zapoznania się z treścią decyzji, ma charakter arbitralny i nie zostało uargumentowane. Z uwagi na to, że decyzja ta nie kształtuje prawa, a ma jedynie charakter deklaratoryjny, niewłaściwym jest uzależnianie jej skutku od doręczenia zainteresowanemu prokuratorowi.

W dalszej części rozstrzygnięcia 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 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).

W konkluzji 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.

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. Przedmiotowemu rozstrzygnięciu zarzuciła:

1. naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p., polegające na przekroczeniu przez PG kompetencji ustawowych, poprzez przyjęcie jako przesłanki przeniesienia Odwołującej w stan spoczynku z dniem 1 sierpnia 2017 r. „dobra wymiaru sprawiedliwości”, podczas gdy brak jest w obowiązujących przepisach prawa takiej podstawy (działaniu PG poza granicami prawa, poprzez przyjęcie jako jednej z przesłanek przeniesienia w stan spoczynku „dobra wymiaru sprawiedliwości”, podczas gdy p.p. nie zawiera takiego unormowania),
2. naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 386 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.; dalej jako: „k.p.c.”), zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, poprzez nieuwzględnienie w zaskarżonej decyzji zapatrywania prawnego wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17, które to zapatrywanie było dla PG wiążące, a w którym to wyroku Sąd przyjął, że orzeczenie lekarza orzecznika otwiera jedynie możliwość przeniesienia w

stan spoczynku, a skutek prawny przeniesienia następuje z chwilą doręczenia prokuratorowi decyzji PG wydanej w tym przedmiocie,

3. naruszenie art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzja PG w przedmiocie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku ma charakter deklaratoryjny, podczas gdy z treści tego przepisu nie wynika by orzeczenie lekarza orzecznika miało charakter konstytutywny i z mocy prawa przenosiło prokuratora w stan spoczynku, co skutkowało błędnym przyjęciem, że przeniesienie w stan spoczynku nastąpiło z datą 1 sierpnia 2017 r., podczas gdy prawidłowa wykładnia (interpretacja) powołanych przepisów prowadzi do stwierdzenia, że decyzja PG o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku ma charakter konstytutywny i tym samym przeniesienie w stan spoczynku Odwołującej nastąpiło z dniem 22 października 2017 r., tj. z datą doręczenia jej zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu odwołania rozwinięto ww. zarzuty. Skarżąca podniosła, że powołanie się w zaskarżonym rozstrzygnięciu na przesłankę działania na rzecz „dobra wymiaru sprawiedliwości” stanowi naruszenie prawa, kwestionujące zasadę państwa prawnego. PG w żaden sposób nie umotywował jaki związek z „dobrem wymiaru sprawiedliwości” ma przeniesienie Odwołującej w stan spoczynku z dniem 1 sierpnia 2017 r. Skarżąca stwierdziła, że już długo przed tą datą, w tej dacie, jak i w dacie doręczenia jej decyzji PG przebywała na zwolnieniu lekarskim, nie podejmując obowiązków zawodowych.

Co więcej, zaskarżona decyzja zapadła nie tylko z pominięciem poglądu prawnego wyrażonego w ww. wyroku Sądu Najwyższego, ale w zupełnie sprzeczności z tym zapatrywaniem. Zdaniem J. B., nie znajduje oparcia w przepisach prawa stanowisko Prokuratora Generalnego, że decyzja w przedmiocie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku ma charakter deklaratoryjny, a charakter konstytutywny ma orzeczenie lekarza orzecznika. Kierując się takim poglądem należałoby konsekwentnie przyjąć, że akt powołania do służby również ma charakter deklaratoryjny i następuje z dniem wydania zaświadczenia przez lekarza medycyny pracy o zdolności do pełnienia obowiązków prokuratora, co jest niedorzeczne.

W dalszej części uzasadnienia odwołania Skarżąca wskazała, że nie można zgodzić się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, że stanowisko Sądu Najwyższego odnoszące się do terminu przeniesienia jej w stan spoczynku jest arbitralne i nie zostało uargumentowane. Wręcz przeciwnie, Sąd powołał się na szereg orzeczeń, które składają się na przyjętą od kilkunastu lat linię orzecznictwa i powinny być dla PG wiążące.

W oparciu o ww. zarzuty, 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 PG.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji Prokuratora Generalnego.

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 związanie wykładnią prawa przyjętą w poprzednim wyroku Sądu Najwyższego dotyczącym tego samego Odwołującego, przy niezmienionym stanie faktycznym (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17).

Po pierwsze, nie ma podstaw, aby obecny skład orzekający wskazał na inną (przeciwłą) wykładnię, jako że po ponownym rozpoznaniu sprawy organ wydający decyzję nie wprowadził istotnych nowych elementów faktycznych lub prawnych.

Uzasadnienie decyzji wskazywało na to, że samo stwierdzenie w uzasadnieniu powołanego wyroku SN wydanego w tej samej sprawie Skarżącej, iż przeniesienie prokuratora w stan spoczynku winno nastąpić z chwilą zapoznania się z treścią decyzji, ma charakter arbitralny i stanowisko to nie zostało uargumentowane. Decyzja wskazywała też, że ma ona charakter deklaratoryjny, nie kształtuje prawa oraz, że niewłaściwe jest uzależnienie jej skutku od doręczenia prokuratorowi, albowiem mogłoby to prowadzić do nadużyć, np. przy nieodbieraniu korespondencji. W decyzji odniesiono datę przeniesienia w stan spoczynku do daty wystawienia orzeczenia przez lekarza orzecznika, to jest 1 sierpnia 2017 r.

Po wtóre, związanie wykładnią Sądu Najwyższego odnosi się odpowiednio do organu wydającego decyzję - Prokuratora Generalnego (art. 398²⁰ k.p.c.). Zakres uznania po poprzednim orzeczeniu Sądu Najwyższego nie jest zatem dowolny, niezależnie od tego, że systemowo uznanie organu (Prokuratora Generalnego) nie jest nieograniczone i podlega kontroli. Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że ocena organu w poprzedniej decyzji była wybiórcza i stwierdzić należy, że nie zmieniło się to przy obecnym rozpoznaniu sprawy.

W poprzednim rozstrzygnięciu Sąd Najwyższy uznał, że w tej konkretnej sprawie Odwołującej brak jest podstaw do wstecznego ustalania daty przejścia w stan spoczynku. Oznacza to dalej, że ustalenie daty przejścia w stan spoczynku może mieć miejsce tylko na przyszłość w decyzji. Wbrew wywodom zawartym w zaskarżonej decyzji, ma ona 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 usprawiedliwiałby „wsteczne” przeniesienie prokuratora w stan spoczynku. Pogląd ten wprost wyartykułowano w uzasadnieniu wyroku w sprawie tej samej Skarżącej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt III PO 20/17).

W sprawie tej podzielono dotychczasowe poglądy judykatury co do ustalania daty przejścia w stan spoczynku. 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, 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). Dlatego przyjęcie daty przejścia w stan spoczynku na dzień 1 sierpnia 2017 r. (data orzeczenia lekarskiego) jest sprzeczne z poglądem prawnym wyrażonym w poprzednim orzeczeniu Sądu Najwyższego, dotyczącym tej samej osoby i stanu faktycznego, co w konsekwencji uzasadnia uchylenie decyzji w zaskarżonym zakresie.

Najwcześniejszą datą, z którą można przyjąć przejście w stan spoczynku, jest data wydania decyzji z korekturą, która wynika z poglądu o powstaniu skutków dopiero z chwilą jej doręczenia. Przy czym chwili tej nie można dowolnie kształtować, a będzie ona wynikała z faktu wysłania decyzji i jej doręczenia w taki sposób, że jej adresat będzie się mógł z nią w sposób rzeczywisty zapoznać, co nie oznacza, że faktycznie się z nią zapoznał (teoria doręczenia). Teoria doręczenia zakłada takie doręczenie, które pozwala na efektywne zapoznanie się z treścią decyzji (tzw. kwalifikowana teoria doręczenia), na którą składają się dwie przesłanki. Nie wystarczy dojście oświadczenia do adresata (doręczenie), ale konieczna jest także możliwość zapoznania się z jego treścią. Autor oświadczenia, który prawidłowo skierował je do odbiorcy oświadczenia, nie musi dowodzić, że ten, do kogo oświadczenie było adresowane, faktycznie się z nim zapoznał. Ryzyko w tym zakresie spoczywa na odbiorcy oświadczenia (zob. *M. Wojewoda*, Komentarz do art. 61 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. *M. Pyziak-Szafrnicka*, P. Księżak, Warszawa 2014, teza 4 *in fine*, s. 712). W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie dopuszcza się możliwość stosowania tzw. doręczenia zastępczego także w sferze oświadczeń prawa materialnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2004 r., II CK 358/02, Wokanda 2004 nr 9, s. 6). Przyjmuje się, że pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest urzędowym

dokumentem potwierdzającym fakt i datę doręczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1998 r., III CZ 51/98, OSNC 1998 nr 11, poz. 189). Podkreśla się również, że awizowanie przesyłki poleconej stwarza domniemanie faktyczne możliwości zapoznania się z treścią oświadczenia, które oznacza przerzucenie ciężaru dowodu na adresata (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2005 r., I PK 37/05, OSNP 2006 nr 17–18, poz. 263), że nie miał możliwości efektywnego zapoznania się z korespondencją. Domniemanie doręczenia przesyłki rejestrowanej, wynikające z dowodu jej nadania, może być przez adresata obalone przez wykazanie, że nie miał on możliwości zapoznania się z zawartym w niej oświadczeniem woli (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2010 r., II CSK 454/09, OSNC 2010 nr 10, poz. 142).

W konkluzji ze względu na związanie poglądem prawnym wyrażonym w poprzednim wyroku Sądu Najwyższego dotyczącego tej samej odwołującej i tego samego stanu faktycznego, dzielając pogląd prawny wyrażony przez Sąd Najwyższy, w tej konkretnej sprawie o konstytutywnym charakterze decyzji oraz o możliwości ustalania daty przejścia w stan spoczynku „na przyszłość”, należało orzec jak w sentencji.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uwzględnił odwołanie na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze.