



Sygn. akt I NO 43/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Joanna Lemańska

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. P.

od decyzji Prokuratora Generalnego Nr PK IX K [...] z dnia 28 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.

**uchyla zaskarżoną decyzję i sprawę przekazuje Prokuratorowi
Generalnemu do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 28 czerwca 2018 r. Prokurator Generalny na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23, ze zm.; dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych) 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: Prawo o prokuraturze) 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 J. P. – prokuratora Prokuratury Okręgowej w K. w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji podano, że J. P. na stanowisko prokuratora powołany został w dniu 1 grudnia 1990 r. W okresie od 9 lutego 2016 r. do dnia 12 lutego 2016 r. oraz od dnia 29 lutego 2016 r. do chwili obecnej nie pełni służby na tym stanowisku z powodu choroby. Pismami z dnia 23 lutego 2017 r. oraz 31 maja 2017 r. Prokurator Okręgowy w K. skierował wnioski o przeniesienie prokuratora J. P. w stan spoczynku podnosząc, iż od roku nie pełni on służby z powodu złego stanu zdrowia. Z treści wydanego orzeczenia przez lekarza orzecznika ZUS z dnia 26 kwietnia 2017 r. wynika, że J. P. nie jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił. Prokurator Regionalny w [...] nie poparł wniosku Prokuratora Okręgowego w K.. Prokurator Generalny decyzją z dnia 21 czerwca 2017 r. odmówił przeniesienia J. P. w stan spoczynku. Od tej decyzji zainteresowany prokurator złożył odwołanie do Sądu Najwyższego, który wyrokiem z dnia 11 października 2017 r. uchylił zaskarżoną decyzję i sprawę przekazał Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. W związku z koniecznością ponownego rozpoznania sprawy Prokurator Okręgowy w K. zobowiązany został do uzyskania od J. P. aktualnego zaświadczenia o stanie zdrowia, a także do ponownego skorzystania z uprawnienia zawartego w art. 70 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i złożenia wniosku do lekarza orzecznika ZUS o zbadanie niezdolności wymienionego do pełnienia obowiązków prokuratora w celu uzyskania aktualnej oceny stanu zdrowia skarżącego wraz z uzasadnieniem wydanego rozstrzygnięcia. Prokurator Okręgowy w K. przedstawił zaświadczenie lekarskie z dnia 8 stycznia 2018 r. wystawione przez specjalistę psychiatrę oraz orzeczenie lekarza orzecznika ZUS z dnia 30 stycznia 2018 r. oraz orzeczenie komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 3 kwietnia 2018 r., z których wynika, iż J. P. nie jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora i pomyślne są rokowania powrotu do pracy. Jak wskazał Prokurator Generalny wydając decyzję dysponował: orzeczeniami lekarza orzecznika ZUS oraz komisji lekarskiej ZUS, zaświadczeniami lekarzy specjalisty z dnia 8 stycznia 2018 r. oraz dokumentacją orzecniczą. Podejmując

decyzję Prokurator Generalny istotne znaczenie przyznał treści orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników ZUS, na podstawie zgromadzonej dokumentacji medycznej oraz opinii lekarzy konsultantów, z których wynika, iż u wymienionego, rokowania powrotu do zdrowia i pełnienia obowiązków prokuratora są pomyślne. W ocenie Prokuratora Generalnego wydana decyzja nie stanowi naruszenia interesu J. P., gdyż w odniesieniu do jego osoby zastosowanie znajduje 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. W omawianym przypadku w ocenie Prokuratora Generalnego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości nie wymagają przeniesienia J. P. w stan spoczynku. Z tych wszystkich względów, brak było zdaniem Prokuratora Generalnego podstaw do przeniesienia skarżącego w stan spoczynku.

Pan prokurator J. P. w dniu 13 sierpnia 2018 r. wniósł za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego odwołanie od decyzji z dnia 28 czerwca 2018 r. Nr PK IX K [...] w przedmiocie odmowy przeniesienia w stan spoczynku. W odwołaniu J. P. zaskarżył decyzję w całości, zarzucił: (1) naruszenie przepisu art. 7 i 12 § 1 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób przewlekły i bez należytej wnikliwości, a także poprzez zaniechanie podjęcia czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawidłowego załatwienia sprawy, (2) naruszenie przepisów art. 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. poprzez zaniechanie wyczerpującego zgromadzenia i rozpatrzenia materiału dowodowego oraz (3) naruszenie przepisów art. 8 § 1 i 2 k.p.a. poprzez naruszenie w stosunku do skarżącego zasady równego traktowania i rozstrzygnięcie sprawy na jego niekorzyść, pomimo utrwalonej praktyki przenoszenia prokuratorów w stan spoczynku na wniosek ich przełożonych, w przypadkach trwającej ponad rok choroby prokuratora. Wskazując na powyższe zarzuty J. P. wniósł o uwzględnienie przez Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego odwołania skarżącego, a w konsekwencji zmianę kwestionowanej decyzji, poprzez przeniesienie w stan spoczynku zgodnie z wnioskiem Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 23 lutego 2017 r., a w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy

do ponownego rozpoznania lub orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez przeniesienie skarżącego w stan spoczynku zgodnie z wnioskiem Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 23 lutego 2017 r.

W ocenie skarżącego kwestionowana decyzja, jakkolwiek wydana w zgodzie z art. 71 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 127 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, to z uwagi na jej treść i jej negatywne dla skarżącego skutki, a także z uwagi na naruszenie zasad regulujących tryb postępowania, nie może być uznana za słuszną i sprawiedliwą, a jako taka nie powinna się ostać i podlega uchyleniu. Skarżący zgodził się z poglądem, że redakcja art. 71 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych pozostawia decyzję w przedmiocie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku uznaniu powołanego do tego organu, jednakże nie oznacza to niczym nieskrępowanej dowolności, bowiem decyzja winna być podejmowana w oparciu o określone kryteria uwzględniające interes publiczny oraz uzasadniony interes strony. Zdaniem skarżącego uzasadnienie decyzji z dnia 28 czerwca 2018 r. nadal nie określa powodów odmowy przeniesienia w stan spoczynku i pomija szereg najistotniejszych kwestii, które powinny były skutkować uwzględnieniem wniosku Prokuratora Okręgowego w K.. Przy tym, poprzedzające wydanie decyzji postępowanie, przeprowadzone zostało z naruszeniem podstawowych zasad jego prowadzenia i co najmniej należy tu wskazać na brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w odniesieniu do samej decyzji oczywisty jest brak w uzasadnieniu faktycznym oceny i odniesienia się do kluczowych dla sprawy, zdaniem skarżącego, dowodów. Skarżący podniósł, że organ podając w uzasadnieniu decyzji nieaktualne dane statystyczne dotyczące obciążenia, nie pozyskał aktualnej informacji dotyczącej sytuacji kadrowej jednostki i wpływu nieobecności prokuratora na jej funkcjonowanie, od organu bezpośrednio zainteresowanego załatwieniem wniosku i mającego w tej materii najlepszą wiedzę oraz ocenę. W ocenie skarżącego decyzja nie wyjaśnia też, jakie korzyści może przynieść prokuraturze odmowa przeniesienia skarżącego w stan spoczynku, ani też nie odnosi się do pierwotnego wniosku Prokuratora Okręgowego w K.. Skarżący zaznaczył również, że jego interes jako strony to nie tylko kwestia środków na utrzymanie, ale także potrzeba ustabilizowania stanu psychicznego.

W tym też zakresie Prokurator Generalny w uzasadnieniu decyzji nie odniósł się rzeczowo do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. W ocenie skarżącego organ w ogóle nie odniósł się do aspektu zdrowia psychicznego prokuratora, natomiast uzasadnienie decyzji nie odnosi się do obszernej dokumentacji medycznej i nie określa przyczyn z powodu których organ dowodom tym odmówił wiarygodności oraz mocy dowodowej. Ponadto, jak wskazał skarżący, przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy to organ, a nie orzecznik ZUS, powinien dokonać analizy informacji zawartych w dokumentacji medycznej i ocenić, czy uzasadniają one w tym konkretnym przypadku potrzebę przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, czy też dają podstawę do uznania, że będzie on w stanie powrócić do czynnej służby, Skarżący zaznaczył, iż lekarze orzecznicy ZUS już czterokrotnie dokonali oceny zdrowia prokuratora i każdorazowo wyrażali pogląd o istnieniu związku dolegliwości prokuratora z właściwościami, a także warunkami pełnienia służby prokuratorskiej. Skarżący wyraził pogląd, że oparcie się przez Prokuratora Generalnego wydającego decyzje, na nieaktualnych orzeczeniach lekarskich, nie może zostać uznane za prawidłową praktykę i jedyną podstawę do zasadności przeniesienia skarżącego w stan spoczynku na dzień wydania kwestionowanej decyzji. Pan prokurator J. P. podniósł, że odmowa przeniesienia go w stan spoczynku, przy wykorzystaniu swobodnego uznania, a w praktyce z przekroczeniem granic swobodnego uznania administracyjnego, narusza w stosunku do skarżącego zasady równego traktowania i utrwaloną praktykę przenoszenia prokuratorów w stan spoczynku na wniosek ich przełożonych, w przypadku trwającej ponad rok choroby prokuratora. Krzywdzące jest zdaniem skarżącego, odmowne załatwienie wniosku o przeniesienie w stan spoczynku, biorąc pod uwagę nienaganną służbę prokuratora, podczas gdy takie rozstrzygnięcia dotyczyły osób w stosunku do których prowadzono postępowania dyscyplinarne. W ocenie skarżącego, w tym stanie rzeczy, wnioski odwołania należy uznać za uzasadnione.

W piśmie z dnia 9 listopada 2018 r. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny w odpowiedzi na odwołanie J. P. wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w zakresie, w jakim prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Skarżący w przedmiotowej sprawie domagał się od Sądu Najwyższego, aby na podstawie zarzutów przytoczonych w odwołaniu od decyzji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 28 czerwca 2018 r. w przedmiocie odmowy przeniesienia prokuratora J. P., uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania lub orzekł, co do istoty sprawy, poprzez przeniesienie skarżącego w stan spoczynku zgodnie z wnioskiem Prokuratora Okręgowego w K. z dnia 23 lutego 2017 r.

Zgodnie z art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie na mocy art. 19 wspomnianej na początku ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., 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 30 dni.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto jednolite stanowisko, w którym stwierdza się, iż art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych został tak skonstruowany, że decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku pozostawiona została w zasadzie uznaniu powołanego do tego organu, w analizowanej sprawie Prokuratorowi Generalnemu, co oznacza, że sam fakt niepełnienia prokuratorskiej służby przez rok nie musi stanowić podstawy do zastosowania dyspozycji tej normy. Wskazuje się również, iż uznanie administracyjne nie może oznaczać dowolności, bowiem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu interesu publicznego (potrzeby prokuratury) i słusznego interesu prokuratora. Ocena zasadności przeniesienia prokuratora w stan spoczynku w świetle art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, siłą rzeczy opierać się musi zatem na innych kryteriach niż tylko niepełnienie służby przez rok. Przy czym podkreślenia wymaga to, że przywołane abstrakcyjne kryteria indywidualizują się w

konkretnych okolicznościach danej sprawy wynikających z uzasadnienia decyzji powołanego do jej wydania organu (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 24 stycznia 2012 r., III PO 6/11, LEX nr 1163952, z dnia 5 listopada 2015 r., III PO 9/15, LEX nr 1932144, z dnia 12 kwietnia 2011 r., III KRS 2/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 183; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2017 r., III PO 5/17, LEX nr 2341785). Rozstrzygnięcie Prokuratora Generalnego i uzasadnienie decyzji wydawanej na podstawie powołanych powyżej przepisów wymaga zatem: 1) poczynienia stosownych ustaleń, w oparciu o dostępną dokumentację, w tym medyczną; 2) dokonania oceny zgromadzonych na użytek tych ustaleń dowodów; 3) odniesienia wyników tych ustaleń do przesłanki interesu publicznego oraz interesu prokuratora (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2018 r., III PO 18/17, LEX nr 2407818).

W ocenie Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie powyższe wymogi nie zostały w sposób należyty spełnione, co skutkuje naruszeniem art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze. Pomimo objętości decyzji, lakoniczne ustalenia poczynione przez Prokuratora Generalnego w uzasadnieniu jego decyzji nie odnoszą się do całości materiału zgromadzonego w sprawie. Organ dokonał jedynie pobieżnych i wybiórczych ustaleń uzasadniających wydane rozstrzygnięcie, pomijając w zupełności wnioski płynące z dołączonego na skutek zaleceń kasatoryjnego wyroku Sądu Najwyższego zaświadczenia lekarskiego, ale również dostępnej już wcześniej, bo zalegającej w aktach postępowania od początku jego trwania, dokumentacji medycznej skarżącego. Zwrócić należy także uwagę, iż wydane rozstrzygnięcie i jego uzasadnienie w ogóle nie zawiera dokonania oceny zgromadzonych na użytek tych ustaleń dowodów. W szczególności nie wiadomo, dlaczego organ wydaną przez siebie decyzję oparł jedynie na orzeczeniach lekarza orzecznika i komisji ZUS, pomijając zupełnie (ze znanych tylko organowi powodów) historię choroby prokuratora oraz zaświadczenie wydane przez lekarza psychiatrę, zawierające – *nota bene* – odmienne wnioski dotyczące stanu zdrowia skarżącego. Analogiczne stanowisko przyjąć również należy odnośnie do przedstawionych w uzasadnieniu decyzji danych statystycznych o obciążeniu prokuratur i prokuratorów pracą, oderwanych w zupełności od sytuacji zaprezentowanej przez Prokuratora

Okręgowego we wniosku o przeniesienie Pana prokuratora J. P. w stan spoczynku. Powyższe uchybienia skutkowały zaś odniesieniem przez Prokuratora Generalnego wybiórczych ustaleń do przesłanek interesu zarówno publicznego, jak i interesu skarżącego – prokuratora. Biorąc pod uwagę powyższe, nie wszystkie motywy odmowy wydania decyzji, o której mowa w art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze, są znane, a tym samym nie poddają się kontroli Sądu Najwyższego. Ponadto wydaną decyzję uznać należy za opartą na dowolnym uznaniu przez organ nieziszczenia się przesłanek interesu publicznego oraz słusznego interesu prokuratora.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy zasadne jest poczynienie pełnych ustaleń w oparciu o dostępną dokumentację oraz dokonanie oceny pozytywnej lub negatywnej zgromadzonych na użytek tych ustaleń dowodów, a następnie odniesienie tych ustaleń do przesłanki interesu publicznego oraz słusznego interesu prokuratora.

Nie należy też tracić z pola widzenia możliwej sytuacji, w której prokurator – pomimo potwierdzonej zwolnieniami lekarskimi niezdolności do pełnienia służby trwającej znacznie dłużej niż rok, jak również legitymujący się zaświadczeniem lekarza specjalisty o przeciwskazaniu wykonywania obowiązków prokuratora z uwagi na stan zdrowia - nie uzyska orzeczenia, będącego podstawą przeniesienia prokuratora w stan spoczynku na podstawie art. 70 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze. W takiej sytuacji nie sposób podważać zaświadczenia lekarskiego, jak również dokumentacji lekarskiej potwierdzającej niezdolność do służby w konfrontacji z orzeczeniem lekarza orzecznika. 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 pozytywnych rokowań co do powrotu do zdrowia, jednak nie dotyczących najbliższej przyszłości. Jeżeli spodziewany powrót do zdrowia jest z medycznego punktu widzenia możliwy, lecz czas leczenia trwa znacznie dłużej niż rok, to jest to okoliczność, która – nie przesądzając w tym miejscu wyniku sprawy – powinna zostać rozważona przez Prokuratora Generalnego, w kontekście przeniesienia skarżącego w stan spoczynku.

Ponadto, jakkolwiek w obecnym stanie prawnym regulacje zapewniają

prokuratorom środki utrzymania zarówno w czasie nieobecności w pracy z powodu choroby – przez okres roku w wysokości 80% wynagrodzenia, a po upływie tego okresu do czasu zakończenia postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku w wysokości 75% wynagrodzenia (natomiast po zakończeniu tego postępowania, w przypadku dalszego trwania choroby w wysokości 50% wynagrodzenia), to jednak – w ocenie Sądu Najwyższego – samego faktu zabezpieczenia finansowego prokuratora, nie należy od razu utożsamiać z brakiem naruszenia jego interesu i uzasadniać tym odmowy przeniesienia w stan spoczynku, bowiem pojęcie to w opinii Sądu Najwyższego jest znacznie szersze i dotyczy również innych kwestii niż tylko względy czysto ekonomiczne, takich jak np. względy zdrowotne, rodzinne, *etc.*

Należy jednak zaznaczyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednokrotnie podkreślano, iż instytucja z art. 71 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych wprowadzona została przede wszystkim z uwagi na interes wymiaru sprawiedliwości, mając na celu usunięcie ujemnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków przez prokuratora. Jeżeli zatem liczba etatów w prokuraturze odpowiada rzeczywistemu obciążeniu tej jednostki, to obciążenie pozostałych prokuratorów obowiązkami nieobecnego prokuratora niewątpliwie wpływa na znaczne obciążenie pracą pozostałych, a w efekcie prowadzić może do zmniejszenia się sprawności postępowań oraz jakości pracy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżoną decyzję Prokuratora Generalnego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania.