



Sygn. akt III PO 15/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania K. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 2 sierpnia 2017 r. w przedmiocie odmowy przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku wobec braku wniosku osoby uprawnionej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 listopada 2017 r.,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 2 sierpnia 2017 r. Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.) w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.) odmówił Pani prokurator Prokuratury Okręgowej w [...] K. K.

przeniesienia w stan spoczynku w związku z niepełnieniem służby przez okres roku wobec braku wniosku osoby uprawnionej.

W uzasadnieniu podał, że Pani prokurator pełni służbę od dnia 10 grudnia 1992 r. W okresie od dnia 13 lipca 2016 r. do dnia wydania decyzji nie pełniła służby z powodu choroby (termin zwolnienia lekarskiego upływa w dniu 21 lipca 2017 r.).

Pani prokurator wystąpiła w dniu 13 czerwca 2017 r. o przeniesienie w stan spoczynku. Prokurator Okręgowy w [...] pismem z dnia 19 czerwca 2017 r. przesłał jej pismo, a w korespondencji z dnia 23 czerwca 2017 r. poinformował, iż zajmuje negatywne stanowisko w tej sprawie.

Prokurator Generalny wskazał, że według art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w związku z art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. 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. Powołany przepis nie obliuguje właściwego prokuratora przełożonego do skierowania wniosku, daje jedynie możliwość zainicjowania postępowania o przeniesienie prokuratora w stan spoczynku. W przedmiotowej sprawie właściwy prokurator przełożony, czyli Prokurator Okręgowy w [...] nie wystąpił z takim wnioskiem. W tej sytuacji, zachodzi negatywna przesłanka niepozwalająca na merytoryczne rozpoznanie sprawy, albowiem wniosek z dnia 13 czerwca 2017 r. pochodzi od osoby nieuprawnionej. Przepisy ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidują możliwość skutecznego zainicjowania postępowania o przeniesienie w stan spoczynku przez zainteresowanego prokuratora tylko w przypadku sytuacji określonej w art. 70 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Prokurator Generalny nadmienił, że w ramach postępowania prowadzonego w trybie wymienionego przepisu lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych orzeczeniem z dnia 19 maja 2017 r. stwierdził, iż Pani prokurator nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił. Orzeczenie to jest prawomocne.

Z decyzją nie zgodziła się K. K. Zaskarżyła decyzję w całości, zarzucając jej naruszenie:

- art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze poprzez uznanie, iż nadanie przez Prokuratora Okręgowego w [...] biegu prośbie skarżącej o przeniesienie jej w stan spoczynku po upływie niepełnienia służby z powodu choroby przez okres jednego roku, co zostało potwierdzone przez Prokuratora Okręgowego w piśmie skierowanym do Prokuratora Generalnego jako formalna podstawa do przeniesienia w stan spoczynku - nie stanowi wniosku osoby uprawnionej w rozumieniu art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych,

- art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze polegające na stwierdzeniu, że brak jest wniosku osoby uprawnionej, co winno skutkować umorzeniem postępowania, a jednocześnie merytorycznym rozstrzygnięciem, to jest odmową przeniesienia w stan spoczynku, świadczącym o rozpoznaniu istoty sprawy przez co przedmiotowa decyzja jest logicznie sprzeczna wewnątrznie,

- art. 8 k.p. w związku z art. 69 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178) w związku z art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze poprzez nadużycie prawa podmiotowego niezgodnie z zasadami współżycia społecznego polegającego na wydaniu decyzji odmawiającej przeniesienia w stan spoczynku skutkującej pozbawieniem skarżącej środków do życia oraz ubezpieczenia zdrowotnego w sytuacji, gdy istnieją udokumentowane obiektywne przeszkody zdrowotne dla podjęcia pracy, dotychczasowa blisko 30 letnia praca była nieskazitelna, a stan prawny, któremu podlega skarżąca zgodnie z normą art. 19 ustawy z dnia 28 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw dyskryminuje ją w stosunku do innych osób w takiej samej sytuacji faktycznej, niepozbawionych środków do życia zgodnie z przepisami art. 115 ustawy Prawo o prokuraturze w brzmieniu nadanym ustawą z

dnia 28 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Kierując się zgłoszonymi zarzutami, skarżąca domagała się uwzględnienia odwołania i zmiany zaskarżonej decyzji przez przeniesienie w stan spoczynku, ewentualnie uchylenia zaskarżonej decyzji.

Odwołująca się wniosła o dopuszczenie dowodów z dokumentów:

- opinii lekarza prowadzącego dr n. med G. A. o przebytych przez skarżącą leczeniu i potrzebie długotrwałej rehabilitacji,
- zaświadczenia od lekarza zakładowego z dnia 14 czerwca 2017 r. na okoliczność, że skarżąca nie może wrócić do pracy,
- zaświadczenia lekarskiego z dnia 29 sierpnia 2017 r. na okoliczność aktualnego stanu zdrowia psychicznego skarżącej i przeciwwskazaniu do powrotu do pracy zarobkowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie daje podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji, choć nie wszystkie zarzuty są trafne.

Pani prokurator dochodzi prawa w ramach art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. Tryb przewidziany w tych przepisach może zostać skutecznie uruchomiony tylko w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez prokuratora przełożonego. Oznacza to, że prokurator bezpośrednio zainteresowany nie ma legitymacji postulatywnej. W rezultacie, zainicjowanie wniosku przez prokuratora może okazać się skuteczne tylko wówczas, gdy jego przełożony przyłączy się do tego projektu albo potraktuje go jako własny.

Interpretacja ta jest oczywista, jeśli weźmie się pod uwagę, że w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidziano również inną procedurę. Została ona uregulowana w art. 70 § 1 i 2 tej ustawy. Wynika z niej, że przeniesienie w stan spoczynku może nastąpić na wniosek zainteresowanego lub prokuratora przełożonego. W tym wypadku konieczne jest jednak stwierdzenie, że

prokurator stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2009 r., III KRS 13/08, LEX nr 707903).

Mając na uwadze powyższe tezy, należałoby stwierdzić, że zarzuty skarżącej oparte na art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze nie są trafne. Do wniosku takiego nie można jednak dojść, jeśli weźmie się pod uwagę inne okoliczności sprawy.

Pismem z dnia 19 czerwca 2017 r. Prokurator Okręgowy w [...] przedstawił Prokuratorowi Generalnemu wniosek skarżącej o przeniesienie w stan spoczynku. Nie zajął stanowiska w sprawie, podał tylko okoliczności związane z niezdolnością Pani prokurator do służby. Dopiero w piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r. skierowanym do Zastępcy Prokuratora Regionalnego w [...] Prokurator Okręgowy w [...] stwierdził, że „aktualnie zajmuje w tej sprawie stanowisko negatywne”. Z kolei Prokurator Regionalny w [...] w piśmie z dnia 27 czerwca 2017 r. adresowanym do Prokuratora Generalnego stwierdził, że mimo negatywnego stanowiska Prokuratora Okręgowego w [...], wniosek Pani prokurator opiniuje pozytywnie.

W świetle przedstawionych okoliczności, należy odwołać się do poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 2014 r., III KRS 48/14, OSNP 2016 nr 10, poz. 136. W sprawie tej rozpoznawano wniosek sędziego o przeniesienie w stan spoczynku, który nie został poparty przez kolegium właściwego sądu. Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, że przeniesienie w stan spoczynku sędziego, który z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnił służby przez okres roku może nastąpić wyłącznie na wniosek kolegium właściwego sądu. Wprawdzie z art. 71 § 1 p.u.s.p. wynika *prima facie*, że możliwość przeniesienia w stan spoczynku ze względu na trwającą dłużej niż rok długotrwałą chorobę i urlop dla poratowania zdrowia wymaga złożenia przez kolegium właściwego sądu stosownego wniosku, to jednak mając na uwadze, że od każdej decyzji Krajowej Rady Sądownictwa wydanej także w sprawie, o której mowa w art. 71 § 1 p.u.s.p., przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 73 § 2 p.u.s.p.), skład orzekający uznał, że sędzia niezdolny do służby z powodu długotrwałej choroby i urlopu dla poratowania zdrowia, któremu przysługuje maksymalnie roczne gwarancyjne

wynagrodzenie chorobowe (art. 94 § 1 p.u.s.p.) oraz uprawnienie do rozpoznania możliwości i zasadności przeniesienia go w stan spoczynku w trybie art. 71 § 1 p.u.s.p., nie może być pozbawiony możliwości kontestowania niezłożenia stosownego wniosku przez właściwe kolegium przed Krajową Radą Sądownictwa ani odwoławczej drogi sądowej od żadnej decyzji podjętej w tym przedmiocie. Oznacza to, że także w razie braku lub negatywnego wniosku kolegium właściwego sądu, które w przedmiotowej sprawie nie przekazało żadnego wniosku Krajowej Radzie Sądownictwa, Rada ma obowiązek wydania stosownej decyzji w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku także na wniosek sędziego, który ma prawo do zaskarżenia decyzji w każdej sprawie dotyczącej przeniesienia lub nie przeniesienia go w stan spoczynku, a w odwołaniu od każdej decyzji wydanej na podstawie art. 71 § 1 p.u.s.p. może podważać negatywne stanowisko i brak stosownego wniosku (także negatywnego) kolegium właściwego sądu.

Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę, po pierwsze, w pełni utożsamia się ze wskazanym poglądem, po drugie, uważa, że ma on bezpośrednie przełożenie do sytuacji prawnej prokuratora. Znaczy to tyle, że Prokurator Generalny w razie złożenia wniosku o przeniesienie w stan spoczynku, ma obowiązek rozważyć, czy brak wniosku prokuratora przełożonego w danych okolicznościach był uzasadniony. Nie jest bowiem tak, że uruchomienie (odmowa uruchomienia) trybu z art. 71 § 1 p.u.s.p. jest w pełni dowolne i pozostaje poza kontrolą Prokuratora Generalnego, a w rezultacie Sądu Najwyższego.

W zaskarżonej decyzji kwestia ta nie była rozważana, gdyż Prokurator Generalny *a priori* założył, że Pani prokurator nie ma zdolności postulatywnej (czyli wniosek pochodzi od osoby nieuprawnionej). W tym znaczeniu doszło do naruszenia art. 71 § 1 p.u.s.p. a decyzję należało uchylić i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania, celem rozważania wspomnianego aspektu.

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. Prokurator przełożony albo kolegium właściwego sądu ma prawo wystąpić z wnioskiem o przeniesienie prokuratora albo sędziego w stan spoczynku. Odpowiednio Prokurator Generalny albo Krajowa Rada Sądownictwa

nie jest związana tym wnioskiem, może bowiem uznać, że w sprawie występują ważne racje uzasadniające podjęcie decyzji odmownej. W takim przypadku podlegają one merytorycznej ocenie przez Sąd Najwyższy w razie złożenia odwołania przez zainteresowanego. Analogiczny mechanizm obowiązuje w sytuacji, gdy prokurator lub sędzia domaga się przejścia w stan spoczynku, a prokurator przełożony lub kolegium właściwego sądu oponuje. Wówczas, Prokurator Generalny albo Krajowa Rada Sądownictwa ma prawo oceniać, czy odmowa była podyktowana racjonalnymi powodami. W razie odpowiedzi negatywnej może podjąć decyzję o przeniesieniu w stan spoczynku. Znaczy to tyle, że również na etapie postępowania odwoławczego Sąd Najwyższy ma obowiązek merytorycznie zbadać wniosek, również w zakresie przesłanki polegającej na złożeniu wniosku przez prokuratora przełożonego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że wprawdzie decyzja Prokuratora Generalnego o odmowie przeniesienia w stan spoczynku ma właściwości uznania, to jednak nie może być ona dowolna, powinna bowiem uwzględniać interes publiczny (potrzeby prokuratury) i słuszny interes prokuratora (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2015 r., III PO 9/15, LEX nr 1932144; z dnia 11 października 2017 r., III PO 9/17, niepubl.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2017 r., III PO 5/17, LEX nr 2341785). Wzorcowi temu podlega również przesłanka z art. 71 § 1 p.u.s.p. polegająca na odmowie wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie w stan spoczynku przez kolegium właściwego sądu albo prokuratora przełożonego. Nie można przy tym pominąć, że Prokurator Regionalny w [...] poparł żądanie wnioskodawczyni.

Zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja wychodzi z odmiennego punktu widzenia, dlatego jest wadliwa. W konsekwencji podlega uchyleniu.

Pozostałe zarzuty nie wpływają na prawidłowość podjętej decyzji. W ocenie Pani prokurator w razie stwierdzenia braku wniosku osoby uprawnionej postępowanie powinno ulec umorzeniu, a nie merytorycznemu rozpoznaniu. Zapatrywanie to nie jest trafne, jeśli weźmie się pod uwagę, że to skarżąca zainicjowała procedurę. Oznacza to, że rzeczony brak jest przesłanką prawa (podobnie jak niepełnienie służby przez okres roku). Nie ziszczenie się warunku normatywnego nie skutkuje umorzeniem postępowania, ale jego merytorycznym (odmownym) załatwieniem.

Wniosek o przeniesienie w stan spoczynku Pani prokurator złożyła w dniu 13 czerwca 2017 r., natomiast z dniem 12 sierpnia 2017 r. doszło do zmiany art. 115 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Nowelizacja przewiduje, że po upływie roku niezdolności do pracy z powodu choroby prokurator otrzymuje 50% wynagrodzenia (we wcześniejszej wersji wynagrodzenie przysługiwało mu w wysokości 75%, jednak tylko do czasu zakończenia postępowania w sprawie o przeniesienie w stan spoczynku). W ocenie skarżącej zmiana ta ją dyskryminuje, gdyż zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452) do sędziów oraz prokuratorów, których okres niepełnienia służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wynosi rok lub więcej, stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu powrotu do pełnienia czynnej służby.

Poruszona kwestia z jurydycznego punktu widzenia jest z pewnością interesująca, jednak nie stanowi przedmiotu rozstrzyganego w niniejszej sprawie. Czym innym jest bowiem zakres uprawnień uposażeniowych prokuratorów w okresie niezdolności do służby, a czym innym prawo do przejścia w stan spoczynku. Sąd Najwyższy związany jest przedmiotem zaskarżonej decyzji, a ta nie odnosi się do wysokości wynagrodzenia. Nie jest zatem tak, że zakres uprawnień wynagrodzeniowych ma wpływ na przeniesienie lub odmowę przeniesienia w stan spoczynku. Oznacza to, że podniesiony argument nie może rzutować na zaskarżoną decyzję.

Ocenie podlega zatem jeszcze zarzut naruszenia art. 8 k.p. w związku z art. 69 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze w związku z art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. W ocenie Sądu Najwyższego nie jest on nośny. Powołanie się na nadużycie prawa, czy też na zasady współżycia społecznego służą obronie przed prawem podmiotowym. Nie jest zatem sposobem na generowanie nowych uprawnień o charakterze generalnym. W rozpoznawanej sprawie to Pani prokurator dochodzi przeniesienia w stan spoczynku. Nie jest zatem możliwe „poprawianie” ustawodawcy przez odwołanie się do przesłanek z

art. 8 k.p. Podawane przez wnioskodawczynię argumenty (takie jak schorzenia, ilość lat pracy, nienaganny przebieg służby) powinny zostać wzięte pod uwagę przez prokuratora przełożonego, a później przez Prokuratora Generalnego, nie są jednak wyłącznymi zmiennymi. Równie ważne znaczenie mają aspekty związane z interesem publicznym.

Mając na uwadze przedstawione racje, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że należało orzec jak w sentencji.

kc