



Sygn. akt III PO 22/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania B. D.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 15 września 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 6 lutego 2018 r.,

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

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny decyzją z dnia 15 września 2017 r. odmówił przeniesienia prokuratora Prokuratury Rejonowej [...] B. D. na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (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. z 2016 r., poz. 177 ze zm.) 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) w stan spoczynku w związku z niepełnieniem służby przez okres roku wobec braku wniosku osoby uprawnionej.

Jak uzasadnił Prokurator Generalny, B.D. na stanowisko prokuratora została powołana w dniu 1 grudnia 2001 r. W okresie od dnia 23 czerwca 2016 r. do dnia 1 lipca 2016 r., następnie od 11 lipca 2016 r. do 15 lipca 2016 r. oraz od 1 sierpnia 2016 r. do chwili obecnej nie pełni służby na tym stanowisku z powodu choroby (termin zwolnienia lekarskiego upływa w dniu 28 września 2017 r.). W dniu 17 lipca 2017 r. prokurator B.D. zwróciła się do Prokuratora Generalnego o przeniesienie w stan spoczynku, z uwagi na niepełnienie służby przez okres roku z powodu choroby. Prokurator Okręgowy pismem z dnia 31 lipca 2017 r. przesłał pismo B.D. i poinformował, iż zajmuje negatywne stanowisko w tej sprawie.

Prokurator Generalny wskazał, iż 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 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. Zgodnie z art. 19 cytowanej 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. Z kolei w myśl art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177 ze zm.) w związku z art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.), 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 30 dni. Powołany wyżej przepis nie obliguje właściwego prokuratora przełożonego do

skierowania wniosku, daje jedynie możliwość zainicjowania postępowania o przeniesienie prokuratora w stan spoczynku. Zdaniem Prokuratora Generalnego w przedmiotowej sprawie właściwy prokurator przełożony, czyli Prokurator Okręgowy w [...], nie wystąpił z takim wnioskiem. W tej sytuacji uznać należy, iż występuje negatywna przesłanka niepozwalająca na merytoryczne rozpoznanie sprawy, albowiem wniosek z dnia 17 lipca 2017 r. pochodzi od osoby nieuprawnionej.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny wskazał, że 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 usp w związku z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Nadmieniał także, iż w ramach postępowania prowadzonego w trybie wymienionego przepisu lekarz orzecznik ZUS orzeczeniem z dnia 18 lipca 2017 r. stwierdził, iż wymieniona prokurator nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił. Orzeczenie to jest prawomocne.

Mając na uwadze powyższe, Prokurator Generalny przyjął, iż brak jest podstaw do przeniesienia B.D. - prokuratora Prokuratury Rejonowej w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (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. z 2016 r., poz. 177 ze zm.) 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).

Prokurator B.D. złożyła odwołanie od powyższej decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 15 września 2017 r., wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy wskazanemu podmiotowi do merytorycznego rozpoznania. Wskazanej decyzji zarzuciła naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 73 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy.

W uzasadnieniu prokurator B.D. podniosła, iż bezspornym jest, że wskazane przez Prokuratora Generalnego przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy zarówno akty

normatywne, tj. ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, jak i ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, jak i przywołane w nich przepisy, tj. art. 71 § 1 pierwszego z nich oraz art. 127 § 1 drugiego z nich zostały zastosowane prawidłowo i nie budzą wątpliwości w kontekście poczynionych ustaleń co do okoliczności odnoszącej się do niepełnienia przez B.D. służby przez okres roku, jak i faktu złożenia przez nią w dniu 17 lipca 2017 r. stosownego wniosku o przeniesienie w stan spoczynku wobec zaistnienia wskazanej powyżej przesłanki.

Zdaniem B.D. jedynym zastrzeżeniem podważającym zasadność przedmiotowej decyzji jest przesłanka natury przedmiotowej, a mianowicie zakwestionowanie przez Prokuratora Generalnego jej uprawnienia do zainicjowania procesu ubiegania się o stan spoczynku w sytuacji spełnienia wymogu strony przedmiotowej o jakiej mowa w treści przepisu art. 71 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego jedynym podmiotem uprawnionym w świetle wskazanego powyżej przepisu do złożenia stosownego wniosku o przeniesienie prokurator B.D. w stan spoczynku jest Prokurator Okręgowy w [...], który nie skorzystał jednak w odniesieniu do jej osoby z tego uprawnienia, czemu dał wyraz w piśmie z dnia 31 lipca 2017 r. skierowanym do Prokuratora Generalnego, co w konsekwencji wobec zaistnienia ujemnej przesłanki skutkować musiało wydaniem niekorzystnej dla prokurator B.D. decyzji z dnia 15 września 2017 r.

Stanowisko Prokuratora Generalnego kwestionującego uprawnienia prokurator B.D. w materii inicjacyjnej proces przeniesienia jej w stan spoczynku w oparciu o przepis art. 71 § 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych jest zdaniem odwołującej się niezasadne w kontekście przepisu art. 73 § 1 wskazanej ustawy, którego zastosowanie w niniejszej sprawie z niezrozumiałych powodów zostało całkowicie pominięte, a w którym to przepisie enumeratywnie wskazane zostały podmioty, którym przysługuje takie uprawnienie w sytuacjach wskazanych w art. 70 i art. 71 tejże ustawy, a wśród nich w korelacji z przepisem art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, także poza Prokuratorem Okręgowym jako przełożonym, przysługuje prokuratorowi zainteresowanemu przeniesieniem w stan spoczynku, a więc B.D. osobiście. Skoro

więc ustawowy wymóg został spełniony poprzez złożenie stosownego wniosku w dniu 17 lipca 2017 r., zdaniem odwołującej się decyzja Prokuratora Generalnego z dnia 15 września 2017 r. jest niezasadna.

W odpowiedzi na powyższe Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania wobec braku uzasadnionych podstaw.

Prokurator Generalny wskazał, iż instytucja stanu spoczynku jest ściśle uregulowana w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, tak ze względu na przyczynę przeniesienia w stan spoczynku, jak również w odniesieniu do podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku w tym przedmiocie. Art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze poza warunkami przeniesienia w stan spoczynku precyzuje również sposób postępowania we wskazanej sytuacji, przyznając wyłącznie właściwemu prokuratorowi przełożonemu legitymację do zainicjowania, poprzez złożenie wniosku, procedury przeniesienia w stan spoczynku. Ustawodawca w sposób przejrzysty i nie budzący wątpliwości wymienia sytuacje, w których zainteresowany prokurator może uruchomić postępowanie o przeniesienie go w stan spoczynku. Taki tryb przewidują: art. 69 § 2 oraz art. 70 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis art. 73 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych należy zatem rozumieć w kontekście szczegółowej regulacji dotyczącej trybu przeniesienia w stan spoczynku, tj. pełnego brzmienia art. 70 i 71 wskazanej wyżej ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku o przeniesienie go w stan spoczynku w tej sytuacji nie można wywieść z treści art. 73 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Wobec powyższego Prokurator Generalny uznał, że w omawianej sprawie uprawnienie do złożenia wniosku posiada wyłącznie Prokurator Okręgowy w [...], jako przełożony skarżącej, lecz ten nie skorzystał z tej możliwości. Z treści pisma przewodniego z dnia 31 lipca 2017 r., w którym Prokurator Okręgowy stwierdził, że zajmuje negatywne stanowisko odnośnie prośby B.D., jednoznacznie wynika, że nie ma ono charakteru wniosku inicjującego procedurę przeniesienia wymienionej w stan spoczynku. W tej sytuacji Prokurator Generalny nie mógł merytorycznie rozpoznać sprawy, a jedynie odmówić przeniesienia ww. w stan spoczynku, ze względu na występującą negatywną przesłankę dotyczącą trybu postępowania

określonego w art. 71 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Prokurator B.D. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2017 r., III PO 15/17, niepubl.).

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).

Uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku o przeniesienie go w stan spoczynku w tej sytuacji nie można wywieść bezpośrednio z treści art. 73 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten należy bowiem interpretować wyłącznie w kontekście pełnego brzmienia art. 70 i 71 powołanej ustawy.

Mając na uwadze powyższe tezy należałoby stwierdzić, że zarzuty skarżącej nie są trafne. Do wniosku takiego nie można jednak dojść, jeśli weźmie się pod uwagę inne okoliczności sprawy.

Prokurator Okręgowy w [...] dnia 31 lipca 2017 r. przedstawił Prokuratorowi

Generalnemu wniosek B.D. i poinformował, że zajmuje negatywne stanowisko w tej sprawie w związku z wydaniem przez lekarza orzecznika ZUS orzeczenia z dnia 18 lipca 2017 r. stwierdzającego, że B.D. nie jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił. Nadmieniał także, iż B.D. mimo zwolnienia lekarskiego nie przebywała w miejscu zamieszkania.

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. Oznacza to, 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 prokurator B.D. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2017 r., III PO 15/17, niepubl.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że wprowadzie 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. Zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja wychodzi z odmiennego punktu widzenia, dlatego jest wadliwa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

kc