

POSTANOWIENIE

Dnia 14 lipca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania M. W.

od decyzji Prokuratora Generalnego Nr PG (...) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przeniesienia M. W., Prokuratora byłej Prokuratury [...], do Prokuratury Rejonowej (...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 lipca 2016 r.,

odrzuca odwołanie.

UZASADNIENIE

Prokurator byłej Prokuratury [...] M.W. (skarżąca) wniosła do Sądu Najwyższego odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego z 9 marca 2016 r., nr PG (...), wydanej na podstawie art. 36 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016, poz. 178, dalej jako u.w.p.p.), na mocy której skarżąca została przeniesiona do Prokuratury Rejonowej (...).

Skarżąca wskazała jako podstawę prawną odwołania art. 75 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. 2015, poz. 133, dalej jako u.s.p.), stosowany per analogiam, oraz art. 45 Konstytucji RP i art. 398¹ k.p.c. Decyzja Prokuratora Generalnego została zaskarżona w całości. Jako podstawy odwołania skarżąca wskazała naruszenie: 1) art. 75 § 3

u.s.p. per analogiam, w części określającej tryb i przesłanki przeniesienia, bez zgody prokuratora, przez zaniechanie umożliwienia prokuratorowi złożenia wniosku, co do nowego stanowiska i miejsca służbowego; 2) art. 36 u.w.p.p. w zw. z art. 75 § 3 u.s.p. per analogiam, przez przeniesienie skarżącej na inne stanowisko służbowe bez jej zgody, w trybie art. 36 u.w.p.p., pomimo braku spełnienia przesłanek ustawowych warunkujących wydanie takiej decyzji, to jest wykazania niemożności uwzględnienia wniosku prokuratora co do nowego miejsca i stanowiska służbowego.

Skarżąca wniosła o przyjęcie odwołania do rozpoznania, gdyż w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne oraz istnienie potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości. Wniosła także o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prokuratorowi Generalnemu we właściwym trybie postępowania. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie odwołania do rozpoznania skarżąca podniosła, że w wyniku uchwalenia ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, dalej jako Prawo o prokuraturze z 2016 r.), z dniem 4 marca 2016 r. zniesiono Prokuratorę Generalną i utworzono Prokuratorę Krajową. Prokuratorowi Generalnemu, na mocy art. 36 u.w.p.p., przyznano uprawnienie do przenoszenia prokuratorów byłej Prokuratury Generalnej na inne stanowiska służbowe, do dowolnej jednostki prokuratury, nie przewidując przy tym żadnej możliwości odwołania się prokuratora od takiej decyzji, co wprowadza stan niepewności co do możliwości poddania takiej decyzji Prokuratora Generalnego kontroli sądowej.

Skarżąca podkreśliła, że rozwiązanie przyjęte w art. 36 u.w.p.p. nie znajduje precedensu na gruncie wcześniejszego ustawodawstwa reorganizującego ustrojową pozycję prokuratury. W ocenie skarżącej brak jednoznacznie określonej w ustawie drogi odwoławczej od decyzji Prokuratora Generalnego, dotyczącej przeniesienia na inne stanowisko służbowe prokuratora byłej Prokuratury [...], świadczy o luce prawnej o charakterze konstrukcyjnym, którą skarżąca proponuje wypełnić odwołując się do rozwiązania przyjętego w art. 75 § 4 u.s.p., umożliwiającego sędziom przeniesionym na inne stanowisko służbowe, bez ich zgody, zaskarżenie stosownej decyzji Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego. Argumentując za przyjęciem powyższego rozwiązania w stosunku do

prokuratorów skarżąca podnosi, że treść stosunku służbowego sędziów i prokuratorów jest podobna, choć oczywiście nie tożsama, niemniej paralelny jest system wynagradzania sędziów i prokuratorów, a także warunki przenoszenia w stan spoczynku oraz zasady ochrony immunitetowej, jak również szereg innych uprawnień socjalnych. W ocenie skarżącej brak określenia drogi odwoławczej od decyzji Prokuratora Generalnego, wydanej w trybie art. 36 u.w.p.p., i jednocześnie brak wyraźnego zakazu sądowej kontroli tej decyzji, otwiera możliwość zastosowania w tym wypadku per analogiam trybu określonego w art. 75 § 4 u.s.p.

W uzasadnieniu zarzutów stawianych w odwołaniu skarżąca wskazała, że art. 36 u.w.p.p. nie określa przesłanek, w oparciu o które decyzja ma zostać podjęta, a jedynie warunki wykonania uprzednio podjętej decyzji. W ocenie skarżącej, wydanie decyzji w trybie art. 36 u.w.p.p. bez uprzedniego umożliwienia prokuratorowi złożenia wniosku, co do nowego miejsca służbowego, świadczy o rażącym naruszeniu prawa materialnego, jako że Prokurator Generalny nie wykazał braku możliwości uwzględnienia wniosku, co do nowego miejsca służbowego. Zdaniem skarżącej fakt, iż po zniesieniu Prokuratury Generalnej nie zniesiono jednostki organizacyjnej, w której skarżąca była zatrudniona, ani też uprzedniego stanowiska pracy skarżącej, świadczy o tym, iż w jej wypadku decyzja o przeniesieniu miała charakter weryfikacyjny i degradujący, w czym skarżąca dopatruje się dyskryminacji.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Wniesione do Sądu Najwyższego odwołanie skarżącej od decyzji Prokuratora Generalnego, wydanej na podstawie art. 36 u.w.p.p., na mocy której została przeniesiona do Prokuratury Rejonowej (...), jest niedopuszczalne. Prawo o prokuraturze z 2016 r. ani przepisy u.w.p.p. nie przewidują możliwości zaskarżenia tego rodzaju decyzji poprzez wniesienie przez prokuratora, bezpośrednio do Sądu Najwyższego, szczególnego środka zaskarżenia „decyzji” Prokuratora Generalnego dotyczących stosunku służbowego prokuratora.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego wynika, że regulacja stosunku służbowego prokuratora jest do pewnego stopnia wzorowana na stosunku

służbowym sędziego (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2005 r., I PZP 3/05, OSNP 2006 nr 7-08, poz. 108). Podobieństwa te występują jednak wyłącznie w pewnym zakresie. Prokuratury, w przeciwieństwie do sądów, nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, a przez to nie są organami odrębnej – sądowniczej – władzy. Dlatego tożsamość regulacji niektórych aspektów statusu prokuratorów i sędziów, czy też podobieństwo innych, nie oznacza, że pozycja ustrojowa sędziów i prokuratorów jest taka sama, a przez to że przysługują im (powinny im przysługiwać) analogicznie ukształtowane środki ochrony uprawnień wynikających ze stosunku służbowego.

Prawo do sądu, realizowane w drodze odwołania kierowanego przez prokuratora bezpośrednio do Sądu Najwyższego, ma charakter całkowicie wyjątkowy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008 nr 4, poz. 63). Rozpoznanie takiego odwołania przez Sąd Najwyższy następuje w szczególnym, jednoinstancyjnym postępowaniu, przy ograniczonym zakresie kognicji i stanowi odstępstwo od zasad dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz domniemania właściwości sądów powszechnych przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach poza tymi, które są ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Dlatego art. 75 § 4 u.s.p. nie tylko że musi być interpretowany ściśle, ale wręcz zwięźajaco (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2010 r., III PO 6/10, LEX nr 686070). Oznacza to, że w razie wątpliwości należy uznać, że przepis ten nie ma zastosowania, a prawo do sądu powinno być realizowane na ogólnych (konstytucyjnych) zasadach.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż w sprawach o roszczenie ze stosunku pracy prokuratorowi przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym - sądem pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1996 r., I PRN 106/95, niepubl.). Przesądza o tym art. 101 § 1 ustawy o prokuraturze z 2016 r., zgodnie z którym „w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych”. Przepis ten powtórzył unormowanie wynikające z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.). Jak już wyjaśniono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, stosunek pracy prokuratora, choć zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu

powstaje na skutek powołania, jest stosunkiem pracy wynikającym z mianowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1996 r., I PZP 9/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 34; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00, OSNP 2003 nr 5, poz. 116; z dnia 15 października 2015 r., II PK 260/14, M.P.Pr.z 2016 r., nr 2, s. 84-89). Prokurator jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Sprawa o roszczenia wynikające z tego stosunku pracy jest sprawą cywilną, co do której istnieje zasada dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, przed sądami cywilnymi - sądami pracy. W dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygnięto również, że sprawą ze stosunku pracy prokuratora, do rozpoznania której właściwym jest sąd powszechny – sąd pracy, jest sprawa o roszczenia związane z odwołaniem ze stanowiska (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1996 r., I PRN 106/95). Tak samo należy zakwalifikować sprawę, w której prokurator kwestionuje legalność i celowość decyzji Prokuratora Krajowego, wydanej na podstawie art. 36 u.w.p.p. Skutkiem podjęcia takiej „decyzji” jest przeniesienie prokuratora na inne stanowisko służbowe, co w istocie odpowiada zmianie treści stosunku służbowego w zakresie miejsca i rodzaju wykonywanej pracy. Wbrew wywodom odwołania, przepis art. 36 u.w.p.p. zawiera przesłanki pozwalające zweryfikować sądowi pracy, czy dokonana przez Prokuratora Generalnego zmiana treści stosunku służbowego prokuratora należyte uwzględnia określone w tym przepisie kryteria „miejsca zamieszkania” oraz „miejsca pracy” (które to kryterium, zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy dążącego do optymalnego wykorzystania kompetencji przenoszonych prokuratorów, należy rozumieć funkcjonalnie, jako charakter wykonywanej pracy prokuratorowskiej, a nie geograficznie, jako siedziba jednostki prokuratury).

Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska skarżącej, zgodnie z którym nie przysługuje jej droga sądowa od decyzji Prokuratora Generalnego wydanej na podstawie art. 36 u.w.p.p. Skarżąca trafnie podnosi, że w Prawie o prokuraturze z 2016 r., jak również w u.w.p.p. nie ma przepisów przewidujących wprost możliwość zaskarżenia takich decyzji Prokuratora Generalnego. Nie oznacza to jednak niezaskarżalności takich decyzji. Obowiązująca ustawa Prawo o prokuraturze z 2016 r. nie powieliła unormowania z czasów PRL, zawartego w art. 63 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

(jednolity tekst: Dz.U. z 1980 r. Nr 10, poz. 30 ze zm.), wyłączającego zaskarżalność decyzji ówczesnego Prokuratora Generalnego dotyczących treści prokuratorskiego stosunku pracy. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się do art. 45 Konstytucji RP, celem zagwarantowania skarżącej prawa do sądu. Zastosowanie znajduje ogólna regulacja drogi sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratora z art. 101 ust. 2 Prawa o prokuraturze. Przepis art. 101 ust. 2 ustawy o prokuraturze, ani żaden inny przepis tej ustawy, jak również u.w.p.p. nie wyłączają drogi sądowej w takiej sprawie jak niniejsza. Nie ma więc podstawy, aby poprzez odwołanie do wnioskowania przez analogię sięgać do art. 75 § 4 u.s.p., celem poddania kontroli sądowej decyzji Prokuratora Generalnego, wydanej na podstawie art. 36 u.w.p.p., zmieniającej jednostronnie treść stosunku służbowego prokuratora.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

W swoich rozważaniach Sąd Najwyższy pominął argumentację przedstawioną w odpowiedzi Prokuratora Generalnego na odwołanie (pismo z 7 lipca 2016 r.), podpisanej przez Prokuratora Krajowego, jako wniesionej z rażącym przekroczeniem 14-dniowego terminu, wyznaczonego w piśmie z 25 maja 2016 r. (art. 167 k.p.c.). Nie można także pominąć milczeniem zachowania służb Prokuratury Krajowej, które mimo stosownego wezwania (pismo z dnia 25 maja 2016 r.) nie nadesłały Sądowi Najwyższemu zaskarżonej decyzji oraz akt osobowych skarżącej, zaś w piśmie z 12 lipca 2016 r. zwróciły się z prośbą o wyjaśnienie „czy Przewodniczący podtrzymuje swój wniosek o nadesłanie akt osobowych [...] oraz akt sprawy”.

R. G.