



Sygn. akt I NO 36/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

w sprawie z odwołania M. S.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 27 czerwca 2018 r.

Nr PK (...) 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 6 lutego 2019 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 27 czerwca 2018 r. nr PK (...) Prokurator Generalny działając 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 związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jednolity tekst: 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 w stan spoczynku M. S. prokuratora Prokuratury Rejonowej w W. z powodu niepełnienia służby przez okres roku.

W uzasadnieniu decyzji Prokurator Generalny przedstawił stan faktyczny sprawy, z którego wynikało, że ww. decyzja z dnia 27 czerwca 2018 r. wydana została po ponownym rozpoznaniu sprawy, w której organ ten decyzją z dnia 12 czerwca 2017 r. odmówił przeniesienia M. S. w stan spoczynku. Następnie postanowieniem z dnia 11 października 2017 r., Sąd Najwyższy uchylił decyzję z dnia 12 czerwca 2017 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W wyniku ponownego rozpoznania Prokurator Generalny dokonał wszechstronnej analizy wszystkich okoliczności sprawy, zapoznając się z dowodami przedstawionymi przez Prokuratora Okręgowego w W. Ze zgromadzonej dokumentacji medycznej (orzeczenie lekarza orzecznika ZUS oraz komisji lekarskiej ZUS, opinie specjalistyczne lekarza orzecznika ZUS oraz lekarza konsultanta neurologa ZUS wydane w ramach postępowania orzeczniczego) wynikało, że w stosunku do skarżącego nie stwierdzono cech trwałej niezdolności do pracy. Prokurator Generalny wyjaśnił przy tym, że decyzja z dnia 12 czerwca 2017 r. nie stanowiła naruszenia interesu prokuratora, ponieważ w odniesieniu do skarżącego zastosowanie miał art. 115 § 1 prawa 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 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139). Zgodnie powołanym przepisem prawa, skarżącemu w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby przysługiwało prawo do 80% wynagrodzenia przez okres roku, a po upływie tego okresu, do czasu zakończenia postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku przysługiwało 75% wynagrodzenia. Dodatkowo, w przypadku zakończenia postępowania w sprawie przeniesienia w stan spoczynku zastosowanie miał art. 115 § 1 prawa o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 sierpnia 2017 r., zgodnie którym na czas ewentualnej dalszej choroby skarżący miał zagwarantowane wynagrodzenie w wysokości 50%. Ponadto, art. 94d-94f prawa o ustroju sądów powszechnych, które mają zastosowanie do prokuratorów na podstawie art. 127 § 1 prawa o prokuraturze, uprawniają do

skorzystania z urlopu rehabilitacyjnego ze wskazaniem, że w czasie jego trwania prokuratorowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości 80%. Powołując się na interes publiczny Prokurator Generalny wyjaśnił, że na podstawie art. 71 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych wystąpienie przełożonego z wnioskiem o przeniesienie w stan spoczynku ma na celu usunięcie negatywnych skutków długotrwałego niewykonywania obowiązków w organizacji prokuratury, co w ocenie organu, w niniejszej sprawie nie było konieczne.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł pełnomocnik skarżącego prokuratora, zaskarżając ją w całości oraz żądając przeniesienia M. S. w stan spoczynku. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 127 § 2 prawa o prokuraturze w zw. z art. 73 § 2 i § 3 prawa o ustroju sądów powszechnych, poprzez:

1. błędną subsumpcję stanu faktycznego ustalonego na podstawie dokumentacji lekarskiej i stanu obsady kadrowej w jednostce macierzystej Prokuratury skarżącego (fakt, iż skarżący nie pełnił służby z powodu choroby od dwóch lat i trzech miesięcy oraz pozostaje nadal na zwolnieniu lekarskim, jednakże rokowania w zakresie poprawy stanu zdrowia i powrotu do pracy są negatywne, skarżący ukończył 61 lat, a nadto jednostka, w której pełni służbę, nie posiada pełnej obsady etatowej) pod hipotezę art. 71 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, w sytuacji, gdy zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu prawa i utrwalonym orzecnictwem w tym zakresie warunki do przejścia w stan spoczynku skarżącego zostały spełnione;

2. nierozpoznanie istoty sprawy poprzez przyjęcie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że nie zachodzą przesłanki opisane w art. 71 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych w sytuacji, gdy organ nie odniósł się w żaden sposób do opinii lekarskich przedstawionych przez skarżącego, tj. opinii lekarza specjalisty neurologa A. R. z dnia 11 stycznia 2018 r., opinii lekarza specjalisty ortopedii, traumatologii i zdrowia publicznego K.P. z dnia 11 stycznia 2018 r. oraz zaświadczenia o stanie zdrowia wydanego przez prof. dr hab. med. S. D. z dnia 20 czerwca 2017 r., które świadczyły o negatywnych prognozach w zakresie możliwości powrotu skarżącego do służby, poprzestając na stwierdzeniu, iż orzecznik ZUS nie stwierdził trwałej niezdolności do służby, odmawiając

prognozowania co do koniecznego okresu leczenia.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik skarżącego przedstawił argumenty na poparcie powyższych zarzutów.

W piśmie procesowym z dnia 3 września 2018 r. Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze w związku z art. 71 § 1 prawa 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.

W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że art. 71 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych został tak skonstruowany, aby decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku pozostawiona została uznaniu powołanego do tego organu. Oznacza to, że fakt niepełnienia służby przez rok nie musi stanowić podstawy do zastosowania dyspozycji tej normy. Uznanie administracyjne nie jest jednak traktowane jako akt cechujący się dowolnością w jego podjęciu. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno nastąpić z uwzględnieniem interesu publicznego (potrzeby prokuratury) i słusznego interesu prokuratora (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). Implikuje to konieczność uzasadnienia decyzji poprzez wskazanie motywów, którymi kierował się organ, którym w niniejszej sprawie jest Prokurator Generalny. Odmawiając przeniesienia prokuratora w stan spoczynku wymaga się zatem od organu: 1) poczynienia stosownych ustaleń, na podstawie dokumentacji medycznej; 2) dokonania oceny zgromadzonych dowodów na użytek tych ustaleń; 3) odniesienia wyników ustaleń do przesłanki interesu publicznego oraz interesu prokuratora.

Sąd Najwyższy wyjaśnia w świetle powyższego, że ocena, czy zaistniała tak opisana sytuacja oparta jest o konstrukcję uznania administracyjnego. Prokurator Generalny w zakresie oceny przesłanek usprawiedliwiających wydanie decyzji o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku, został wyposażony przez ustawodawcę we władzę dyskrecyjną. Nie chodzi jednak o władzę

dyskrecjonalną utożsamianą z tzw. swobodnym uznaniem noszącym znamiona dowolności. Uznanie administracyjne jest charakterystyczną i jedną z ważniejszych instytucji części ogólnej prawa publicznego, co do którego brak jest legalnej definicji. Zdefiniowanie uznania administracyjnego podjęli się natomiast niektórzy przedstawiciele doktryny ujmując rzecz ogólnie poprzez wskazanie, że uznanie administracyjne należy łączyć z przyznaniem organowi możliwości kształtowania sytuacji prawnej adresata normy za pośrednictwem określonych czynności prawnych. Pozostawienie organowi przez normę prawną wyboru konsekwencji prawnych zaistnienia określonego stanu faktycznego, objętego hipotezą tejże normy, stanowi istotę uznania administracyjnego. Przedmiotem uznania nie jest zatem ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów (z czym mamy do czynienia w przypadku decyzji w sprawie refundacji), lecz określenie skutku prawnego (zob. M. Mincer, Uznanie administracyjne, Toruń 1983 s. 54-66; M. Jaśkowska-Mincer: glosa do wyroku NSA OZ w Katowicach z dnia 7 lutego 1991 r. SA/Ka 848/90, OSP 1993 nr 1, poz. 42; M. Jaśkowska (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010 s. 290 i n.).

Decyzja Prokuratora Generalnego, aby odpowiadała prawu, musi wobec powyższego prezentować ustalenia faktyczne oraz motywy, którymi kierował się organ, odmawiając przeniesienia w stan spoczynku prokuratora niepełniącego służby przez okres roku z powodu choroby. Ocena czy decyzja z dnia 27 czerwca 2018 r. objęta środkiem zaskarżenia odpowiada prawu, należy do Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę. Sąd Najwyższy jest bowiem Sądem powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznanie kasacji oraz innych środków odwoławczych. Sąd Najwyższy nie działa instancyjnie, nie prowadzi postępowania dowodowego, nie ponawia go, ani nie poszerza. Jest tym samym Sądem związany ustalonym w sprawie stanem faktycznym, a sprawę rozpoznaje w granicach odwołania.

Sąd Najwyższy stwierdza w świetle powyższego, że decyzja Prokuratora Generalnego z dnia 27 czerwca 2018 r. zawiera odpowiednie ustalenia faktyczne

oraz prezentuje motywy, którymi kierował się organ, odmawiając przeniesienia w stan spoczynku prokuratora niepełniącego służby przez okres roku z powodu choroby.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prokurator Generalny poczynił ustalenia na podstawie zgromadzonej w sprawie dokumentacji medycznej, z której wyraźnie wynikało, że wobec prokuratora Prokuratury Rejonowej w W. M. S. nie stwierdzono cechy trwałej niezdolności do pracy. Prokurator Generalny odniósł poczynione ustalenia do przesłanki interesu publicznego powołując dane statystyczne przywołane w jej uzasadnieniu, wskazujące na potrzeby wymiaru sprawiedliwości, które nie wymagają przeniesienia skarżącego prokuratora w stan spoczynku. Odnosząc się następnie do interesu prokuratora, Prokurator Generalny powołał treść art. 115 § 1 prawa 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 (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139), wskazując na przysługujące prawo do zachowania uposażenia w wysokości wskazanej w powołanym przepisie prawa.

Powołane wyżej okoliczności przesądzają tym samym o zgodności zaskarżonej decyzji z art. 127 § 1 prawa o prokuraturze w związku z art. 71 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, czyniąc powołane w pkt 1 i 2 *petitum* odwołania zarzuty za nieuzasadnione.

Z tych powodów Sąd Najwyższy mając na względzie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 89) oraz art. 398¹⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360) orzekł jak w sentencji.