



Sygn. akt I NO 45/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

w sprawie z odwołania M. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 13 sierpnia 2018 r. Nr PK IX K [...]

w przedmiocie odmowy przeniesienia w stan spoczynku wobec treści orzeczenia komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o braku trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 lutego 2019 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 sierpnia 2018 r. PK IX K [...], Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny, na podstawie art. 70 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23 ze zm., dalej jako: p.u.s.p.) w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm., dalej jako: p.p.) - odmówił prokuratorowi Prokuratury Rejonowej w S. - M. K. przeniesienia w stan spoczynku

wobec treści orzeczenia komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o braku trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora.

Odwołujący M. K. zajmuje stanowisko prokuratora od dnia 1 kwietnia 2012 r.

Orzeczeniem z dnia 23 października 2017 r. lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. stwierdził, że Skarżący jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora. W związku z wniesionym sprzeciwem przez Prokuratora Okręgowego w K., kwestia zdolności prokuratora M. K. do dalszego pozostawania w służbie poddana została badaniu przez komisję lekarską ZUS Oddział w K., która w dniu 22 listopada 2017 r. wydała orzeczenie stwierdzające, że nie jest on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora.

Przewodniczący komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. stwierdził, że w ocenie komisji nie zachodziły przesłanki do uznania Pana M. K. za osobę trwale niezdolną do pełnienia funkcji prokuratora. Komisja wydając orzeczenie wzięła pod uwagę badanie bezpośrednie, wiek ubezpieczonego oraz zgromadzoną dokumentację lekarską i stan zaawansowania leczenia.

Sprawa Pana M. K. została rozpatrzona w trybie nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Naczelny Lekarz ZUS, w piśmie z dnia 9 lipca 2018 r., poinformował Prokuratora Okręgowego w K., że w wyniku kontroli przeprowadzonej w trybie nadzoru, dokonano analizy dokumentacji medyczno-orzeczniczej Pana M.K.. Naczelny Lekarz ZUS wskazał, że całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodzi, że orzeczenie komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 22 listopada 2017 r. zostało wydane zgodnie z zasadami orzecznictwa lekarskiego. Dokonując oceny zdolności do pełnienia obowiązków prokuratora, komisja lekarska uwzględniła charakter i przebieg wszystkich procesów chorobowych oraz ich wpływ na stan czynnościowy organizmu, biorąc pod uwagę stopień zaawansowania schorzeń, rodzaj prowadzonego leczenia i jego skuteczność. Odmienne od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS z dnia 23 października 2017 r. oraz opinii specjalisty konsultanta ZUS z dnia 21 listopada 2017 r., ocena komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. odnośnie zdolności Odwołującego do pełnienia obowiązków prokuratora wynika ze stwierdzenia, że prowadzone jest systematyczne i skuteczne

leczenie, które korzystnie wpływa na stan jego zdrowia. W związku z tym nie jest możliwe aktualnie ustalenie, że niezdolność do pełnienia obowiązków ma charakter trwały, ale wprost przeciwnie, że jest ona okresowa - do listopada 2019 r. Odwołujący rokuje poprawę stanu zdrowia i powrót do aktywności zawodowej pod warunkiem dalszego systematycznego leczenia oraz higienicznego trybu życia.

Podejmując zaskarżoną decyzję Prokurator Generalny podzielił ustalenia i wnioski komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 22 listopada 2017 r.

Na podstawie art. 73 § 2 i 3 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 p.p. prokurator Prokuratury Rejonowej w S. - M. K. zaskarżył w całości decyzję Prokuratora Generalnego z dnia 13 sierpnia 2018 r., PK IX K [...] o odmowie przeniesienia go w stan spoczynku wobec treści orzeczenia komisji lekarskiej ZUS o braku trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora.

Przedmiotowej decyzji zarzucił:

1) naruszenie prawa materialnego art. 70 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 p.p. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, co skutkowało odmową przeniesienia go w stan spoczynku wobec treści orzeczenia komisji lekarskiej ZUS o braku trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora, podczas gdy:

- orzeczenie komisji lekarskiej ZUS o braku trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora nie stanowi podstawy do takiej decyzji, szczególnie w przypadku uwzględnienia pozostałych dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o trwałej niezdolności do pracy, jego opinii lekarskiej oraz tożsamego stanowiska specjalisty konsultanta powołanego przez komisję lekarską ZUS,

- orzeczenie komisji lekarskiej ZUS jest środkiem dowodowym w postępowaniu dotyczącym przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, a jego moc dowodowa podlega ocenie Prokuratora Generalnego pod kątem wiarygodności i miarodajności, szczególnie, gdy budzi wątpliwości z uwagi na sprzeczność z dokumentacją lekarską zgromadzoną w sprawie,

- w sprawie zachodziły podstawy do przeniesienia go w stan spoczynku na podstawie wymienionego przepisu,

- chorobę lub utratę sił uniemożliwiającą służbę dłużej niż rok należy

poczytywać za powodującą trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora;

2) naruszenie prawa procesowego, tj. art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.; dalej jako: ustawa o KRS) w związku z art. 127 § 1 p.p., które miało istotny wpływ na wynik sprawy, przez niewystarczająco wszechstronne i precyzyjne rozważenie dowodów zgromadzonych w sprawie, w szczególności dokumentacji medycznej, dokumentacji z terapii i badania WISKAD, orzeczenia lekarza orzecznika ZUS i komisji lekarskiej ZUS, opinii lekarskich, zaświadczeń lekarskich, w tym również ich związku, co skutkowało dokonaniem błędnych ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę decyzji, kształtujących jej treść, polegających na ustaleniu, iż względem jego osoby nie zaszła trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił, a to wobec treści orzeczenia komisji lekarskiej ZUS.

Podnosząc powyższe zarzuty, Skarżący wnosił o przyjęcie odwołania do rozpoznania oraz uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu.

W obszernym i szczegółowym uzasadnieniu Odwołujący podkreślił, że orzeczenie lekarza orzecznika ZUS z dnia 23 października 2017 r. poddane ocenie w kontekście całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i przy uwzględnieniu uchybień, którymi dotknięta jest opinia lekarska z dnia 22 listopada 2017 r., a w konsekwencji orzeczenie komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 22 listopada 2017 r. i stanowisko Naczelnego Lekarza ZUS z dnia 9 lipca 2018 r. - prowadzą do wniosku, że w niniejszej sprawie zachodzą podstawy do przeniesienia go w stan spoczynku.

Ponadto, Skarżący dołączył do odwołania dokumenty (zaświadczenie lekarskie z dnia 3 września 2018 r. i dokumentację medyczną za okres od dnia 28 maja 2018 r. do dnia 3 września 2018 r.).

W dniu 15 listopada 2018 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła odpowiedź Prokuratora Generalnego na odwołanie Skarżącego, w której podtrzymano argumentację prezentowaną w zaskarżonej decyzji i wniesiono o oddalenie odwołania na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i

art. 127 § 1 p.p.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny, czy decyzja Prokuratora Generalnego odmawiająca przeniesienia Odwołującego w stan spoczynku była legalna i zasadna. W ramach tak zarysowanego sporu, Sąd Najwyższy przychylił się do argumentacji, w myśl której Prokurator Generalny mógł odmówić Skarżącemu przeniesienia w stan spoczynku, a poddana kontroli decyzja nie podlega uchyleniu.

Należy podkreślić, że dotychczasowa judykatura Sądu Najwyższego w zakresie wykładni art. 70 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 p.p. pozostaje zasadniczo jednolita.

W świetle stanowiska Sądu Najwyższego, kluczowe znaczenie dla nabycia uprawnień w zakresie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku, na podstawie art. 70 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 127 § 1 p.p., ma przede wszystkim spełnienie materialnoprawnej przesłanki jaką jest trwała niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2015 r., III KRS 72/14). Prokurator Generalny, w ocenie Sądu Najwyższego, miał więc prawo dokonać samodzielnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i ostatecznie przyznać walor wiarygodności nie innym orzeczeniom lekarskim, ale właśnie orzeczeniu komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 22 listopada 2017 r.

Decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku pozostawiona została swobodnemu uznaniu powołanego do tego organu. Skorzystanie z uznaniowej kompetencji w kwestii podjęcia stosownej decyzji przez Prokuratora Generalnego o przeniesieniu prokuratora w stan spoczynku na powołanych wyżej podstawach nie może nosić znamion dowolności (arbitralności). Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno być podjęte przy uwzględnieniu zarówno interesu publicznego (potrzeby prokuratury) jak i słusznego interesu prokuratora (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 5 listopada 2015 r., III PO 9/15, niepubl.; z dnia 12 kwietnia

2011 r., III KRS 2/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 183; z dnia 11 października 2017 r., III PO 9/17, niepubl.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2017 r., III PO 5/17, niepubl.).

Uczynienie zadość tym przesłankom wymaga poczynienia stosownych ustaleń w oparciu o dokumentację medyczną, dokonania oceny zgromadzonych na użytek tych ustaleń dowodów i odniesienia wyników tych ustaleń do przesłanki interesu publicznego oraz interesu prokuratora. Uzasadnienie decyzji Prokuratora Generalnego wydawanej na podstawie powołanych powyżej przepisów musi zawierać odpowiednie ustalenia faktyczne oraz prezentować motywy, którymi kierował się Prokurator Generalny, odmawiając przeniesienia prokuratora w stan spoczynku. Dosadnie przedmiotową uznaniowość Prokuratora Generalnego określił Sąd Najwyższy, wskazując, że prokurator nie ma roszczenia o przeniesienie w stan spoczynku. Decyzja ta zależy od ustaleń i oceny Prokuratora Generalnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2018 r., III PO 19/17, niepubl.).

Przyjmując powyższe tezy za własne, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym stwierdza, że Prokurator Generalny posiada daleko idącą (choć jednak nie dowolną, arbitralną) swobodę w decydowaniu o zasadności skorzystania z nadzwyczajnego rozwiązania prawnego, jakim jest przeniesienie prokuratora w stan spoczynku. Ograniczenia tej swobody (uznania) stanowią ramy: ochrony interesu publicznego, tj. w pierwszej kolejności zabezpieczenia odpowiedniego stanu i poziomu kadry prokuratorskiej w konkretnej jednostce prokuratury oraz ochrony słusznego interesu prokuratora, ze szczególnym uwzględnieniem jego stanu zdrowia.

Analiza obu tych przesłanek w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku co do dopuszczalności wydania i prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Ocena zaistnienia przesłanki w postaci konieczności ochrony interesu publicznego, w szczególności poprzez utrzymanie odpowiedniej kadry prokuratorskiej, nie pozwala na postawienie zasadnego zarzutu zaskarżonej decyzji. Prokurator M. K. obecnie nie wykonuje czynności służbowych a jego niezdolność do pracy na stanowisku prokuratora jest okresowa.

Ponadto, to Prokurator Generalny rozstrzyga o sprawach (potrzebach) kadrowych w poszczególnych jednostkach prokuratury. Ocena zasadności

przeniesienia prokuratora w stan spoczynku z punktu widzenia tej kwestii należy do niego, jako do organu kierującego działalnością prokuratury oraz będącego przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej (zob. art. 13 § 1 i 2 p.p.). Jak wskazał Sąd Najwyższy, w cytowanym już wyroku z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt III PO 19/17, troska o stan kadry należy do Prokuratora Generalnego i wchodzi w zakres jego odpowiedzialności za zadania prokuratury. Samodzielnie zatem ocenia on potrzeby i politykę kadrową. Do stanowiska tego należy się przychylić, albowiem uwzględnia ono zasadniczą rolę Prokuratora Generalnego, jako kierownika jednostki organizacyjnej prokuratury i przełożonego jej funkcjonariuszy (prokuratorów).

W odniesieniu do przesłanki słusznego interesu prokuratora wskazać należy, że prokurator M. K. poddany został kilkukrotnym badaniom przez lekarzy orzeczników ZUS-u. Orzeczenie lekarza orzecznika z dnia 23 października 2017 r. zostało zakwestionowane, w konsekwencji czego zapadło ostateczne orzeczenie komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. z dnia 22 listopada 2017 r., z którego wynika, że Odwołujący M. K. nie jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora, ale jedynie okresowo.

W ramach sprawowanego przez Prezesa ZUS nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników ZUS i komisje lekarskie ZUS, Naczelny Lekarz ZUS stwierdził, że przeprowadzone badania były zgodne z zasadami orzecznictwa lekarskiego.

Zdaniem Sądu Najwyższego, oparcie się przez Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie na ustaleniach komisji lekarskiej ZUS Oddział w K. było możliwe, prawidłowe i uzasadnione a ocena komisji lekarskiej ZUS uprawniała Prokuratora Generalnego do uznania prokuratora M. K. za osobę, która nie musi zostać przeniesiona w stan spoczynku z powodu kondycji jego zdrowia.

W świetle powyższych ustaleń ocenić należy także dołączoną do odwołania dokumentację medyczną, w tym zaświadczenia lekarskie. Po pierwsze, została ona sporządzona już po dacie wydania zaskarżonej decyzji, a po drugie, ma ona mniejsze znaczenie aniżeli rozstrzygnięcia wydane przez komisję lekarską ZUS. Jakkolwiek, nie ma powodów by w sensie formalnym deprecjonować prywatne

zaświadczenia lekarskie, przedkładane przez stronę, to jednak zauważyć należy, że w orzecznictwie podkreśla się specjalną rolę orzeczeń wydawanych przez uprawnionych lekarzy ZUS (zob. przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 marca 2013 r., III AUa 184/12).

Dalsza analiza słusznego interesu prokuratora w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że odmowa przeniesienia prokuratora M. K. w stan spoczynku, nie jest sprzeczna z jego interesem prawnym, albowiem w służbie przysługują mu dalsze instytucje zabezpieczenia na czas choroby w oparciu o przepisy ustaw: Prawa o ustroju sądów powszechnych i Prawa o prokuraturze, a jeśli powrót Odwołującego do aktywności zawodowej nie będzie możliwy, wówczas może on ponownie ubiegać się o przeniesienie w stan spoczynku ze względu na trwałą niezdolność do pracy na stanowisku prokuratora.

Z przedstawionych względów, Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i art. 127 § 1 p.p.