

Wyrok z dnia 13 maja 2010 r.

III PO 1/10

Podstawą decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora nie mogą być względy abstrakcyjnie ujętej "pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich", lecz potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej odniesione do sytuacji kadrowej konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (uzasadnienie).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2010 r. sprawy z odwołania Ryszarda O. od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 16 listopada 2009 r. [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia,

u c h y l i ł zaskarżoną decyzję i sprawę przekazał Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Prokurator Generalny decyzją z dnia 16 listopada 2009 r. nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez prokuratora prokuratury rejonowej w K. Ryszarda O. (skarżący) stanowiska prokuratora po dniu 29 marca 2010 r. W uzasadnieniu podniósł między innymi, że w dniu 29 marca 2010 r. skarżący osiągnie wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku. Z zachowaniem terminu wniósł o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, powołując się na zaświadczenie lekarskie, z którego wynika brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku prokuratora. Z opinii bezpośredniego przełożonego wynika, że skarżący jest pracownikiem wysoce zaangażowanym, dyspozycyjnym, ofiarnym, sumiennym, uczciwym, potrafiącym samodzielnie podejmować trafne decyzje i w sposób prawidłowy nadzorującym oraz prowadzącym niejedno-

krotnie trudne i skomplikowane śledztwa. Ponadto, zdaniem prokuratora przełożonego, skarżący w dalszym ciągu zachowuje dobrą sprawność psychofizyczną oraz może bez zastrzeżeń wykonywać w dalszym ciągu obowiązki na stanowisku prokuratora. Podobnie, prokurator apelacyjny w Ł. i prokurator okręgowy w O.W. poparli wniosek skarżącego o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 65 roku życia. Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami podyktowanymi interesem służby lub leżącymi po stronie prokuratora. Tymczasem zarówno opinia przełożonego prokuratora, jak i stanowisko prokuratora apelacyjnego i prokuratora okręgowego, nie przedstawiają żadnych szczególnych okoliczności przemawiających za dalszym zatrudnieniem skarżącego na stanowisku prokuratora. Okoliczności takich nie stanowią wyróżniające walory osobiste oraz przydatność zawodowa skarżącego. Podobnie, stwierdzona zaświadczeniem lekarskim zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora jest jedną z przesłanek niezbędnych do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, ale nie może stanowić jedynej podstawy do uwzględnienia wniosku o wyrażenie zgody. Ponadto, uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej jednostek organizacyjnych prokuratury jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorskich, związana z jednej strony z osiąganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Z analizy sytuacji kadrowej prokuratury apelacyjnej w Ł. wynika, że aktualnie rejon ten posiada jedynie dwa wolne etaty orzecznicze, co wpływa znacząco na wykluczenie uznania zasadności uwzględnienia wniosku skarżącego.

Skarżący w odwołaniu od powyższej decyzji Prokuratora Generalnego domaga się jej uchylenia i wydanie korzystnego dla skarżącego orzeczenia.

W uzasadnieniu odwołania podniósł między innymi, że decyzja Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora jest decyzją uznaniową, lecz powinna być oparta na zobiektywizowanych kryteriach. Odpowiednie zaś stosowanie przepisów Prawa o ustroju sądów po-

wszechnych jest wskazówką interpretacyjną, zgodnie z którą Prokurator Generalny powinien wziąć pod rozwagę merytoryczną różnicę w brzmieniu odnośnych przepisów. Z opinii bezpośredniego przełożonego można, zdaniem skarżącego, wysnuć wniosek, że za dalszym zatrudnieniem na stanowisku prokuratora przemawiają szczególne okoliczności, chociaż takie wymaganie nie zostało wprost wyrażone w ustawodawstwie. Według skarżącego, decydującym kryterium powinna być przydatność zawodowa prokuratora, nie zaś wymiana pokoleniowa kadr, która ponadto jest kryterium demograficznym, a nie dyrektywą działania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie ma uzasadnione podstawy. W niniejszej sprawie problemem spornym jest to, czy decyzja Prokuratora Generalnego o niewyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, mimo przedstawienia przez prokuratora zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora i pozytywnej opinii właściwego prokuratora przełożonego oraz dwóch opinii prokuratora apelacyjnego i prokuratora okręgowego, popierających wniosek prokuratora o wyrażenie takiej zgody, jest zgodna z art. 62a ust.1-2 ustawy o prokuraturze.

Należy w związku z tym zważyć, że zgodnie z art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 61 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, prokurator przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02 (OSNP 2004 nr 13, poz. 236), że wykładnia uregulowań zawartych w art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 69 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych wskazuje, iż jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 65 roku życia. Dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora w czynnej służbie prokuratorskiej wymaga uzyskania zgody Prokuratora Generalnego w formie decyzji (art. 62a ust.1 ustawy o prokuraturze), a zatem sytuacja prawna prokuratora jest w tym zakresie inna niż sytuacja prawna sędziego, który może nadal zajmować stanowisko sędziego, gdy nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze

względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie (art. 69 § 1 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Ma więc rację skarżący, gdy twierdzi, że w razie złożenia powyższego zaświadczenia i oświadczenia sędziego, który ukończy 65 rok życia, niejako „automatycznie” pozostaje nadal na stanowisku sędziego, podczas gdy dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora wymaga uzyskania decyzji Prokuratora Generalnego o wyrażeniu na to zgody. Nie wymaga osobnego podkreślenia, że sytuacja prawna sędziów w tym zakresie jest niewątpliwie korzystniejsza niż sytuacja prawna prokuratorów, lecz jednocześnie nie ma wystarczających podstaw prawnych, aby uznać, że takie zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania. Zasada równości polega bowiem na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (cechą relewantną) mają być traktowani równo, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób (zob. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK w latach 1986-1995, tom I, poz. 1). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „najpierw należy ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (wyrok z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK-A 2009 nr 2, poz. 10).

W związku z tym należy stwierdzić, że wprowadzie zarówno prokurator, jak i sędzia nabywają prawo do przejścia w stan spoczynku z ukończeniem 65 roku życia,

a zatem mimo że ich sytuacja prawna jest w tym zakresie podobna, biorąc pod uwagę konstrukcję stanu spoczynku, to jednakże w niniejszej sprawie nie chodzi o realizację prawa prokuratora do stanu spoczynku, lecz o dalsze pozostawanie na stanowisku prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. W tym zakresie prawo do stanu spoczynku nie jest wspólną cechą relewantną dla sędziów i prokuratorów odnośnie do przesłanek prawnych dalszego pozostawania na stanowisku, a zatem sytuacja sędziów i prokuratorów nie jest podobna. W konsekwencji ustawowe zróżnicowanie tych przesłanek, korzystniejsze dla sędziów w porównaniu z prokuratorami, nie narusza zasady równego traktowania. Nawet jednak gdyby przyjąć, czego Sąd Najwyższy w składzie niniejszym nie podziela, że w zakresie kształtowania ustawowych przesłanek dalszego pozostawania na stanowisku po ukończeniu 65 roku życia stan spoczynku stanowi wspólną cechę relewantną dla sędziów i prokuratorów, to i wówczas dopuszczalne jest zróżnicowanie ich sytuacji prawnej w tym zakresie, ponieważ jest ono obiektywnie usprawiedliwione zasadniczo odmiennym statusem prawnym sędziego, który jest w szerokim zakresie zagwarantowany konstytucyjnie, w tym odnośnie do prawa do przejścia w stan spoczynku między innymi w związku z zasadą nieusuwalności sędziów (art. 180), podczas gdy zarówno stan spoczynku, jak i inne elementy statusu prokuratorów nie korzystają z gwarancji konstytucyjnych.

W związku z powyższym powołanie się przez skarżącego na zawarte w art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze odesłanie do odpowiedniego stosowania wskazanych w tym przepisie artykułów Prawa o ustroju sądów powszechnych, w tym zwłaszcza art. 69 § 1 tego Prawa, nie może odnieść pożądanego przez skarżącego skutku. Należy bowiem zważyć, że zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych odnosi się w niniejszej sprawie wyłącznie do dalszego zatrudnienia prokuratora po ukończeniu przez niego 65 roku życia. Do sytuacji skarżącego przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych mają zastosowanie wprost, ale tylko i wyłącznie w zakresie, w jakim przewidują przejście w stan spoczynku po osiągnięciu 65 roku życia, natomiast gdy chodzi o warunki, zasady i tryb wymagane dla dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora po osiągnięciu tego wieku, to odpowiednie stosowanie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych polega na tym, że nie stosuje się przepisu art. 61 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, po pierwsze - ze względu na zasadniczą odmienną regulacji zawartej w tym przepisie od regulacji zawartej w art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze, po drugie - ponieważ odesłanie do odpowiedniego stosowania, opatrzone jest for-

mulą „z zastrzeżeniem ust. 2-5,” co oznacza, że przepis art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze ma pierwszeństwo w stosunku do przepisu art. 69 Prawa o ustroju sądów powszechnych i wyklucza jego stosowanie w zakresie, w jakim określa on warunki, tryb i zasady dalszego pozostawania na stanowisku sędziego po ukończeniu 65 roku życia. Oznacza to, że do dalszego zajmowania stanowiska prokuratora nie jest dopuszczalne stosowanie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych ze zmianami i modyfikacjami, takimi jakie sugeruje skarżący. W tym sensie regulacja zawarta w art. 62a ust. 2 jest regulacją autonomiczną i zupełną.

Analiza struktury przepisu art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze prowadzi do wniosku, że decyzja Prokuratora Generalnego w sprawie wyrażenia prokuratorowi zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 roku życia jest, inaczej niż twierdzi skarżący, decyzją uznaniową, na co jednoznacznie wskazuje użycie w tym przepisie kwantyfikatora „może”. Ponadto, z brzmienia tego przepisu jednoznacznie wynika, że prokurator wnioskujący o uzyskanie zgody nie ma roszczenia o dalsze pozostawanie na stanowisku po ukończeniu 65 roku życia. Wreszcie, przepis ten nie określa ponadto żadnych merytorycznych kryteriów, poza zdolnością, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, którymi byłby związany Prokurator Generalny przy podejmowaniu takich decyzji. Pozostałe wymagania określone w tym przepisie mają charakter wymagań proceduralnych, a mianowicie zainteresowany prokurator powinien złożyć wniosek o wyrażenie takiej zgody, natomiast Prokurator Generalny powinien zasięgnąć opinii właściwego prokuratora przełożonego.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że uznanie, jakim dysponuje Prokurator Generalny w przedmiocie wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, jest uznaniem ograniczonym, ponieważ możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora powinna być traktowana jako wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami mającymi oparcie w interesie służby lub leżącymi po stronie prokuratora (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2002 r., III AO 16/02, niepublikowany). Jednakże Prokurator Generalny jest obowiązany w ramach przyznanej mu tym przepisem kompetencji, do wyważenia tych okoliczności lub interesów.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy należy podnieść, że stwierdzone w niniejszym postępowaniu przesłanki subiektywne, rozpatrywane w oderwaniu od interesu publicznego (interesu służby), mogłyby przemawiać na ko-

rzyść prokuratora, ponieważ jest on zdolny, ze względu na stan zdrowia, do dalszego zajmowania stanowiska prokuratora, a z opinii bezpośredniego przełożonego wynika, że prokurator jest pracownikiem wysoce zaangażowanym, dyspozycyjnym, ofiarnym, sumiennym, uczciwym, potrafiącym samodzielnie podejmować trafne decyzje i w sposób prawidłowy nadzorującym oraz prowadzącym niejednokrotnie trudne i skomplikowane śledztwa. Z opinii tej wynika ponadto, że prokurator w dalszym ciągu zachowuje dobrą sprawność psychofizyczną oraz może bez zastrzeżeń wykonywać w dalszym ciągu obowiązki na stanowisku prokuratora. Podobnie, prokurator apelacyjny w Ł. i prokurator okręgowy w O.W. poparli wniosek skarżącego o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, potwierdzając jednocześnie jego przydatność do dalszego zajmowania stanowiska prokuratora. Wprawdzie opinia właściwego prokuratora przełożonego nie jest wiążąca dla Prokuratora Generalnego w tym znaczeniu, że może on odmówić wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, mimo pozytywnej opinii, to jednakże ma obowiązek odnieść się do tej opinii, co uczynił w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że „jakkolwiek wyróżniające walory osobiste oraz przydatność zawodowa niewątpliwie zasługują na uznanie, to jednak nie stanowią okoliczności szczególnej, uzasadniającej wyrażenie zgody”. Dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia jest bowiem wyjątkiem od zasady przechodzenia prokuratora z tym dniem w stan spoczynku, który może być uzasadniony tylko okolicznościami szczególnymi, których jednakże skarżący nie wykazał.

Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego, że uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorskich, związana z jednej strony, z osiąganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, a z drugiej strony, z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Podzielając, co do zasady, to stanowisko należy jednak podkreślić, że podstawą decyzji odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora nie mogą być względy abstrakcyjnie ujętej „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”, lecz potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej w prokuraturze odniesione wszakże do sytuacji kadrowej odnośnych jednostek prokuratury oraz do konieczności zapewnienia prokuraturze warunków kadrowych niezbędnych do spraw-

nego i prawidłowego wykonywania wyznaczonych jej ustawowych zadań i kompetencji, co wymagało od Prokuratora Generalnego dokonywania stosownych ustaleń oraz szerokiego i przekonującego uzasadnienia odmownej decyzji, zwłaszcza gdy tak jak w niniejszej sprawie, przeciwko dalszemu zatrudnieniu skarżącego na stanowisku prokuratora przemawia bliżej nieskonkretyzowany interes publiczny (interes służby) wyrażający się w ogólnie ujętym dążeniu do wymiany pokoleniowej kadr prokuratorskich, bez powiązania z okolicznościami niniejszej sprawy.

Niewątpliwie decyzje uznaniowe powinny nie tylko identyfikować interes prokuratora zainteresowanego dalszym zajmowaniem stanowiska po ukończeniu 65 roku życia, uwzględniając przy tym jego stan zdrowia i nieprzeciętne kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe, oraz interes publiczny (interes służby), z uwzględnieniem założeń i kierunków polityki kadrowej w prokuraturze, lecz także wyważać te interesy z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania. Tymczasem Prokurator Generalny zaniechał obowiązku wyważenia powyższych interesów, ponieważ nie wykazał, dlaczego interes prokuratora, posiadającego wyróżniające go walory osobiste oraz przydatność zawodową w dalszym zajmowaniu stanowisku prokuratora, powinien w okolicznościach niniejszej sprawy ustąpić interesowi służby, który miałby polegać na bliżej nieskonkretyzowanym zapewnieniu pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich, zwłaszcza w sytuacji, gdy rejon posiada dwa wolne etaty orzecznicze, a nie wiadomo w szczególności, jaka jest struktura wiekowa prokuratorów zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prokuratury, jakie są jej rzeczywiste potrzeby kadrowe, ilu kandydatów i w jakim wieku stara się o zatrudnienie na stanowisku prokuratora, jakie jest uzasadnienie dla „pokoleniowej” wymiany kadr prokuratorskich, na czym w okolicznościach niniejszej sprawy wyraża się „potrzeba umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów” itd.

Ponadto, odniesienie przez Prokuratora Generalnego tych ogólnych ustaleń i ocen do sytuacji kadrowej prokuratury apelacyjnej w Ł. jest niezwykle skrótowe, a przez to powierzchowne, bowiem Prokurator Generalny ogranicza się w tym zakresie do więcej niż lakonicznego stwierdzenia, że „aktualnie rejon ten posiada jedynie 2 wolne etaty orzecznicze”, natomiast prawna ocena tych faktów streszcza się w sformułowaniu: „co wpływa znacząco na wykluczenie uznania zasadności uwzględnienia” wniosku o wyrażenie zgody. Nie ma zatem wątpliwości, że Prokurator Generalny, odmawiając w sposób arbitralny wyrażenia skarżącemu zgody na dalsze zajmo-

wanie stanowiska prokuratora, przekroczył granice uznania wyznaczone przepisem art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====