



Sygn. akt III PO 2/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. C. – Ł.

od decyzji Prokuratora Generalnego Nr PG IX K [...] z dnia 5 grudnia 2013 r.,

w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 marca 2014 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 5 grudnia 2013 r. Prokurator Generalny – powołując się na art. 62a ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) w związku z art. 69 § 1 i § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.; dalej jako: „usp”) – nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie

stanowiska po ukończeniu 65 roku życia przez prokuratora Prokuratury Okręgowej w K. - J. C. – Ł.. W uzasadnieniu powyższej decyzji Prokurator Generalny przedstawił, że pismem z dnia 26 lipca 2013 r. J. C. – Ł. złożyła wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora – do dnia [...] 2015 r. Do powyższego wniosku pani prokurator dołączyła zaświadczenie lekarskie z dnia 26 lipca 2013 r., z którego wynika, że brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez nią pracy na stanowisku prokuratora. Prokurator Okręgowy w K. poparł wniosek i wskazał, że J. C. – Ł. jest prokuratorem zaangażowanym i rzetelnym, a długoletni staż pracy, profesjonalizm zawodowy, kultura osobista oraz odpowiedzialność powodują, że jej przejście w stan spoczynku wywoła ujemne skutki dla pracy wydziału [...] organizacyjnego. Wnioskodawczyni obecnie zajmuje się rozpatrywaniem skarg, prowadzeniem postępowań służbowych oraz sprawami związanymi z informacją publiczną.

Prokurator Apelacyjny w [...], biorąc pod uwagę zarówno stanowisko Prokuratora Okręgowego w K., jak i walory zawodowe oraz opinię o stanie zdrowia prokurator J. C. – Ł., pozytywnie odniósł się do jej wniosku. Prokurator Generalny wskazał, że z aktualnych danych biura kadr wynika, że jednostki rejonowe okręgu [...] dysponują 3 wolnymi stanowiskami prokuratorskimi. Aktualnie dwa wolne stanowiska prokuratorskie zostały już ogłoszone w Monitorze Polskim i trwają procedury konkursowe, natomiast w przypadku trzeciego z wolnych stanowisk uruchomiona została procedura związana ze zniesieniem tego stanowiska i utworzeniem stanowiska w innej jednostce prokuratury. Ponadto w okręgu tym spośród 15 zatrudnionych asesorów obecnie 7 posiada już uprawnienia do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie. Prokuratura Okręgowa w K. dysponuje limitem 72 etatów, z czego 3 stanowiska pozostają nieobsadzone. Jednakże we wszystkich przypadkach uruchomione zostały już procedury konkursowe mające na celu obsadzenie tych stanowisk. Ponadto obecnie na delegacji w tej jednostce pozostaje 15 prokuratorów prokuratury rejonowej. Krajowa Rada Prokuratury uchwałą Nr [...] z dnia 29 października 2013 r. pozytywnie zaopiniowała wniosek Pani prokurator J. C. – Ł..

Prokurator Generalny stwierdził, że w aktualnym stanie prawnym, prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia 67 roku życia albo wieku

przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a usp, chyba że Prokurator Generalny, na wniosek zainteresowanego prokuratora, po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków prokuratora oraz po zasięgnięciu opinii właściwego prokuratora przełożonego, a także Krajowej Rady Prokuratury wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637), która nowelizuje przepisy ustawy o prokuraturze oraz usp między innymi w zakresie podniesienia wieku obligującego do przeniesienia prokuratora w stan spoczynku. Regułą ustawową jest obecnie konieczność pozostawiania prokuratora w służbie czynnej do ukończenia 67 roku życia. Jednocześnie ustawodawca dla określonych grup wiekowych obniżył wiek obligujący do przejścia w stan spoczynku, odsyłając w tym zakresie do odpowiedniego posiłkowania się przepisami dotyczącymi ustalenia minimalnego wieku emerytalnego, określonego dla osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Obowiązujący od 1 stycznia 2013 r., dodany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych art. 69 § 1a, który przez art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze ma zastosowanie do prokuratorów, odsyła do przepisów art. 24 ust. 1a pkt 61 - 84, art. 24 ust. 1b oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.). Przedmiotowe przepisy określają wiek emerytalny, m.in. dla kobiet urodzonych od dnia 1 stycznia 1948 roku do dnia 31 grudnia 1967 roku, na 65 lat. W związku z tym, pani prokurator J. C. – Ł. (urodzona w dniu [...] 1949 r.) ma prawo do pozostawiania w służbie czynnej do dnia 4 lutego 2014 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego jest to zasada ustawowa, a ewentualne wyrażenie przez niego zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całokształtu okoliczności, a więc zarówno przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych, dotyczących konkretnego prokuratora. Możliwość dalszego pozostawiania na stanowisku prokuratora jest traktowana jako wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, mającymi oparcie w interesie służby lub leżącymi

po stronie prokuratora. Spełnienie wskazanych w przepisie art. 62 a ust. 2 ustawy o prokuraturze warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody na dalsze pozostawanie przez prokuratora w służbie. Decyzja Prokuratora Generalnego o braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 67 roku życia albo wieku przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a usp nie musi mieć uzasadnienia w przyczynach uniemożliwiających dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2006 r., III PO 7/06).

W ocenie Prokuratora Generalnego podniesione przez zainteresowaną w uzasadnieniu rozpatrywanego wniosku argumenty nie są na tyle doniosłe, aby wystarczyły do odstępstwa od ustawowej reguły przechodzenia w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, ani też nie mogą być uznane za przesłanki automatycznie przemawiające za potrzebą dalszego pozostawania na stanowisku.

Prokurator Generalny – podejmując swoją decyzję – uwzględnił także to, że Prokurator Okręgowy w K. w swojej pozytywnej opinii nie wskazał szczególnych okoliczności przemawiających za niezbednością dalszego zatrudniania prokurator J. C. – Ł.. Wyróżniające walory osobiste, wieloletnie doświadczenie oraz wysokie kwalifikacje zawodowe z pewnością zasługują na uznanie, lecz nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uzyskaniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

Prokurator Generalny wskazał, że w świetle sytuacji etatowej w Prokuraturze Okręgowej w K., uzasadnionym jest kontynuowanie polityki kadrowej opierającej się na pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich, związanej z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju stanu spoczynku, a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Zgodnie z zasadą racjonalnego wykorzystania kadry prokuratorskiej i asesorskiej prowadzone są działania zmierzające do umożliwienia asesorom po upływie okresu powierzenia czynności prokuratorskich przystąpienia do konkursu na stanowisko prokuratorskie. Odływ tej kadry orzeczniczej pozostawałby w sprzeczności z potrzebami

prokuratury, która do wypełniania zadań ustawowych powinna w sposób racjonalny wykorzystywać swój potencjał osobowy.

Odwołanie od powyższej decyzji Prokuratora Generalnego wniosła prokurator J. C. – Ł., domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. Odwołująca się zarzuciła, że Prokurator Generalny wydając zaskarżoną decyzję nie wyważył interesów służby i prokuratora z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania. Przesłanki podjęcia zaskarżonej decyzji wykraczają poza granice uznania Prokuratora Generalnego, który w kształtowaniu polityki kadrowej nie może pomijać interesu państwa, prokuratury, poszczególnych obywateli, ponadto mogą być uznane za dyskryminację ze względu na wiek odwołującej się – przez sformułowanie argumentu przemawiającego przeciwko pozostawianiu odwołującej się na zajmowanym stanowisku, sprowadzającego się do konieczności dokonania pokoleniowej wymiany kadr. Odwołująca – nie kwestionując uprawnień Prokuratora Generalnego do uznaniowości jego decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia – podkreśliła, że jest to uznanie ograniczone, na co wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecnictwie (por. wyrok z dnia 11 grudnia 2002 r., III AO 16/02; z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10). Prokurator Generalny jest bowiem zobowiązany w ramach przyznanej mu kompetencji do należytego wyważenia wszystkich okoliczności mających oparcie w interesie służby lub leżących po stronie zainteresowanego prokuratora, przemawiających za wyrażeniem zgody na jego dalsze pozostawianie na stanowisku prokuratorskim lub za jej odmową. Powyższe względy – w ocenie odwołującej się – nie zostały wzięte pod uwagę przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Prokurator Generalny w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji pominął istotną okoliczność, że wykonywanie objętych zakresem czynności odwołującej się obowiązków służbowych w Wydziale [...] Organizacyjnym Prokuratury Okręgowej wiąże się z pewnymi specjalnymi cechami i wymaganiami, co sprawia, że rezygnacja z osób je wykonujących może stanowić uszczerbek dla służby. Oprócz posiadanej wiedzy prawniczej, prokurator wykonujący obowiązki służbowe takie jak odwołująca się powinien posiadać także znaczne doświadczenie

zawodowe oraz wypraktykowaną sprawność w prowadzeniu tego rodzaju spraw. Prokurator Generalny nie dostrzegając tych uwarunkowań przedłożył rzeczywisty interes służby, jakim jest dbałość o jakość pracy prokuratorskiej na arbitralnie przyjętą, niedookreśloną politykę kadrową, sprowadzającą się wyłącznie do pokoleniowej wymiany kadr. W ocenie odwołującej się polityka kadrowa zmierzająca wyłącznie do wymiany kadry prokuratorskiej z uwagi na wiek, stanowi odnośnie do jej osoby zawołowaną formę dyskryminacji pośredniej, zdefiniowanej w art. 2 ust. 2 pkt b Dyrektywy nr 2000/78/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy (Dz.U. UE L z dnia 2 grudnia 2000 r.). Odwołująca się podkreśliła, że o ile samo ustalenie granicy wieku dla przejścia w stan spoczynku nie stanowi *per se* dyskryminacji, to już używanie argumentu wieku – w realiach niniejszej sprawy – taką dyskryminacją jest i to także w ujęciu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie jest niezasadne.

Zaskarżoną decyzją Prokurator Generalny, powołując się na przepisy art. 62a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm. – dalej jako: ustawa o prokuraturze) w związku z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, dalej – jako usp), nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez J. C. – Ł. stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. Stosownie do art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 69 § 1 i § 1a usp prokurator kończy wykonywanie służby z dniem ukończenia 67 roku życia albo z dniem ukończenia wieku określonego w art. 69 § 1a usp. Zgodnie z przepisem art. 69 § 1a usp ustawowo określony wiek przejścia odwołującej się (urodzonej w dniu [...] 1949 r.) w stan spoczynku wynosi 65 lat. Na tle zasadniczej regulacji statusu prokuratora, ustawowe zezwolenie na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, który ukończył 67 rok życia albo wiek przewidziany odpowiednio w art. 69 § 1a usp ma charakter szczególny. Słusznie odwołująca wskazuje, że

stan spoczynku jest niewątpliwie przywilejem prokuratora, ale w odróżnieniu od pracowniczej emerytury, łączy się z niemożnością podejmowania pracy, za wyjątkiem pracy dydaktycznej; ale niezasadnie skarżąc kończy tę konstatację konkluzją, że - może stanowić dyskryminację tych, którzy mogą i chcą pracować oraz są przydatni dla realizacji określonych zadań. Zwrócić należy bowiem uwagę, że stan spoczynku prokuratora po zakończeniu służby jest znacznie bardziej korzystny finansowo od świadczenia emerytalnego osoby podlegającej ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z ZUS, a stosunek służby prokuratora wymaga szczególnej sprawności psychofizycznej.

Zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze, prokurator może dalej zajmować stanowisko, jeżeli Prokurator Generalny na wniosek prokuratora po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, oraz po zasięgnięciu opinii właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Prokurator Generalny uwzględnia również opinię Krajowej Rady Prokuratury (art. 24 pkt 11 ustawy o prokuraturze). Prokurator Generalny podejmuje decyzję na podstawie uznania, a jej kontrola przez Sąd Najwyższy ograniczona jest do oceny zachowania wymaganych warunków proceduralnych oraz poprawności przesłanek uznaniowego rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego dotyczące jego odpowiedzialności za stan prokuratury, lecz jedynie bada, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów.

Zarzuty odwołania – skonkretyzowane dopiero w jego uzasadnieniu – odwołująca się opiera na twierdzeniu o braku należytego wyważenia przez Prokuratora Generalnego w zaskarżonej decyzji wszystkich okoliczności związanych z interesem publicznym tj. zarówno interesem służby, jak i okolicznościami leżącymi po stronie prokuratora z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania. W ocenie odwołującej się przesłanki podjęcia zaskarżonej decyzji wykraczają poza granice uznania Prokuratora Generalnego, który w kształtowaniu polityki kadrowej nie może pomijać

interesu państwa, prokuratury, poszczególnych obywateli, ponadto mogą być uznane za dyskryminację ze względu na wiek odwołującej się.

Bezpodstawnie odwołująca się zarzuciła naruszenie art. 2 ust. 2 pkt b Dyrektywy nr 2000/78/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy oraz art. 32 Konstytucji RP. Odrębny status prokuratora zapewniający mu m.in. wykonywanie stanowiska do ukończenia 67 roku życia albo wieku określonego w art. 69 § 1a usp jest w swojej istocie odmienną zasadą warunków prawa do pracy - w porównaniu z ochroną zatrudnienia pracownika w systemie powszechnym. Niesłusznie odwołująca się w zaskarżonej decyzji dopatruje się dyskryminacji ze względu na wiek w tym, że Prokurator Generalny uwzględnił sytuację kadrową jednostek prokuratury Prokuratury Okręgowej w K. w aspekcie „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”. Zakończenie wykonywania służby przez prokuratora po ukończeniu 67 roku życia albo wieku określonego w art. 69 § 1a usp nie jest przejawem dyskryminacji, ale zasadniczym zrealizowaniem ustawowo określonego statusu prokuratora. Przedłużenie wykonywania stanowiska prokuratora ponad wiek 67 lat albo wiek określony w art. 69 § 1a usp, niejako z natury rzeczy może wynikać z analitycznej „konfrontacji” uprawnień i sytuacji prokuratora, który ze względu na wiek powinien przejść w stan spoczynku - z uprawnieniami i sytuacją osób, które – będąc młodszymi – aspirują do objęcia stanowisk w prokuraturze. „Pokoleniowa wymiana kadr prokuratorskich”, stanowi naturalną formę realizacji ustawowo określonych mechanizmów obsadzenia stanowisk w prokuraturze i w tym sensie nie może być traktowana jako element dyskryminacji prokuratorów, którym ustawa zapewnia przejście w stan spoczynku (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2012 r., III PO 12/12 – niepublikowany).

Ponadto wypada podkreślić, że odmowa wyrażenia zgody na przedłużenie okresu zatrudnienia prokuratora uzasadniona przesłanką potrzeby wymiany pokoleniowej została uznana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za zgodną z dyrektywą Rady z dnia 27 listopada 2000 r. nr 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Gerhard Fuchs, Peter Köhler przeciwko Land Essen

(C-159/10 i C-160/10) Trybunał przyjął, w odniesieniu do prokuratorów i innych urzędników państwowych mianowanych dożywotnio, że nie powoduje naruszenia tej dyrektywy regulacja przewidująca ich obowiązkowe przejście na emeryturę w wieku 65 lat (z możliwością przedłużenia zatrudnienia do 68 lat), jeżeli celem jest ustanowienie „korzystnej struktury wiekowej”, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników.

Prokurator Generalny nie naruszył prawa, skoro powierzona mu przez ustawę kompetencję, wykorzystał z zachowaniem przewidzianego do tego trybu i po rozpatrzeniu wszystkich przemawiających na rzecz wniosku okoliczności. Sąd Najwyższy właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji Prokuratora Generalnego (art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze) nie przejmując kompetencji należącej wyłącznie do Prokuratora Generalnego; kontroluje jedynie jej zgodność z prawem. Przedstawiona przez Prokuratora Generalnego zasadnicza przesłanka jego decyzji dotycząca analizy sytuacji kadrowej i wynikającej z niej koncepcji „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich” nie wykracza poza należącą do Prokuratora Generalnego odpowiedzialność za sprawowanie jego urzędu w szczególności kierowanie działalnością prokuratury (art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

Przekonujące są argumenty Prokuratora Generalnego, iż powoływanie asesorów na stanowiska prokuratorskie nie może odbywać się tylko przez utworzenie nowego stanowiska z przekształcenia etatu asesorskiego. Taka praktyka prowadziłaby do systematycznego obniżania się limitu etatów asesorskich przy braku możliwości ich odtworzenia. Obecnie obowiązujące procedury przy obsadzaniu wolnych stanowisk w jednostkach organizacyjnych prokuratury powodują, że nabór na wolne stanowiska orzecznicze trwa niejednokrotnie wiele miesięcy. Aktualnie wolne stanowiska orzecznicze są następstwem długotrwałych procedur związanych z ich obsadą, nie są zaś wynikiem braku kandydatów na te stanowiska. W tej sytuacji wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora znacznie utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia awans prokuratorom, którzy nie tylko spełniają wymogi formalne, ale też ze względów merytorycznych w pełni zasługują na taki awans. Prokurator Generalny zasadnie stwierdził, że z punktu widzenia interesu służby, ukierunkowanego w dużej mierze na stworzenie

warunków dla pozyskiwania nowych kadr prokuratorskich, w sytuacji braku etatów uniemożliwiających m. in. mianowanie nowych asesorów, czy też powoływanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie, ale także umożliwienie prokuratorom posiadających odpowiednie kwalifikacje uzyskania awansu zawodowego, nieuwzględnienie wniosku pani prokurator J. C. – Ł. znajduje uzasadnienie.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutów odwołania.

aw