



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Joanna Lemańska (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołania R. R.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 15 czerwca 2025 r. o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 listopada 2025 r.,

oddala odwołanie.

Joanna Lemańska Krzysztof Wiak Aleksander Stępkowski

[k.b.]

UZASADNIENIE

Decyzją z 15 czerwca 2025 r. Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. — Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2024,

poz. 390, ze zm.; dalej: p.p.) w związku z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2024, poz. 334, ze zm., dalej: p.u.s.p.), nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez R. R. – Prokuratora Prokuratury Rejonowej w G. (dalej: odwołujący się) stanowiska prokuratora.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że odwołujący się złożył wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do 31 grudnia 2027 r. Do powyższego wniosku odwołujący się dołączył orzeczenie lekarskie nr 515/2023 z 30 listopada 2023 r., z którego wynika, że wobec braku przeciwwskazań zdrowotnych jest zdolny do wykonywania pracy na stanowisku prokuratora.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że negatywnie do wniosku odwołującego się odniósł się Prokurator Okręgowy w Ł., wskazując m.in., że odwołujący się co prawda pełni służbę od 1 listopada 1987 r., a więc 36 lat, co niewątpliwie wskazuje na jego bardzo duże doświadczenie, ponadto z załączonego do wniosku orzeczenia lekarskiego z 30 listopada 2023 r. wynika, że brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez niego pracy na stanowisku prokuratora, to jednak brak jest szczególnych powodów, dla których dalsza służba odwołującego się jest celowa. Według Prokuratora Okręgowego w Ł., biorąc pod uwagę dane statystyczne Prokuratury Rejonowej w G., nie można doszukać się szczególnych okoliczności uzasadniających dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez odwołującego się. Do Prokuratury Rejonowej w G. w okresie styczeń - czerwiec 2024 r. wpłynęło bowiem 525 spraw zarejestrowanych w repertorium Ds., z których 110 zadekretowano do referatu odwołującego się. We wskazanym okresie zakończono 499 spraw zarejestrowanych w repertorium Ds., spośród których 105 zakończył odwołujący się, m.in. kierując do sądu 29, spośród 150 skierowanych przez Prokuratorę Rejonową w G. spraw. Natomiast w zakresie działalności pozakarnej w Prokuraturze Rejonowej w G. w repertorium Pc zarejestrowano 59 spraw, a w repertorium Pa - 76, w Pn - 14 i w Ko - 215 spraw. Odwołujący się prowadził spośród nich odpowiednio z kategorii: Pc - 3 sprawy, Pa - 9 spraw, Pn - 0 i z Ko - 7 spraw. We wskazanym okresie prokuratorzy obsadzili łącznie 231 wokand i 482 sprawy, w tym odwołujący się obsadził 44 wokandy i 88 spraw. W ramach pomocy prawnej obsadzono 19 wokand i 25 spraw, w tym

odwołujący obsadził 4 wokandy. Oznacza to, że średnie miesięczne obciążenie na jednego prokuratora sprawami Ds wniosło zatem 17. Według stanowiska Prokuratora Okręgowego w Ł., zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej, zajmowanego przez odwołującego się, umożliwi ubieganie się przez asesora spełniającego ustawowe warunki do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie, o powołanie w procedurze konkursowej na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej w okręgu ł.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że powyższe stanowisko Prokuratora Okręgowego w Ł. podzielił Prokurator Regionalny w B., który wniósł o nieuwzględnienie wniosku odwołującego się.

Prokurator Krajowy również negatywnie odniósł się do wniosku odwołującego się o dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia.

Na posiedzeniu w dniu 26 lutego 2025 r. Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym także negatywnie zaopiniowała wniosek odwołującego się.

W uzasadnieniu decyzji podkreślono, że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku po osiągnięciu wieku, wskazanego w stosowanym odpowiednio przepisie art. 69 § 1 p.u.s.p., uzasadniony szczególnymi okolicznościami leżącymi po stronie prokuratora bądź mającymi oparcie w interesie służby. Spełnienie określonych w przepisie art. 127 § 2 p.p. warunków pozytywnych, nie jest bowiem równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody prokuratorowi na dalsze pozostawanie w służbie, a decyzja Prokuratora Generalnego o braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia nie musi mieć uzasadnienia w przyczynach uniemożliwiających dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

W uzasadnieniu decyzji Prokurator Generalny podkreślił, że wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia odwołującego się zasługują na uznanie, ale nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku. Zdolność, ze względu na stan zdrowia, do dalszego pełnienia obowiązków prokuratora stanowi podstawowy i niejako wyjściowy warunek skutecznego ubiegania się o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska

prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, o czym świadczy ustanowiony przez ustawę - Prawo o prokuraturze, wymóg przedstawienia potwierdzającego ją zaświadczenia. Również posiadanie bogatego doświadczenia zawodowego, czy też wysokie kwalifikacje są wśród prokuratorów ubiegających się o taką zgodę - czyli osób, w nieodległym czasie kończących 65 rok życia - raczej regułą niż wyjątkiem, gdyż wraz z upływem kolejnych lat służby prokurator zdobywa większe doświadczenie zawodowe, większą praktykę, a nadto podnosząc kwalifikacje - dba o rozwój zawodowy.

Jednocześnie w uzasadnieniu decyzji podkreślono, że z danych Biura Kadr wynika, że w Prokuraturze Rejonowej w G. przydzielono 4 stanowiska orzecznicze, w tym 1 asesorskie i wszystkie pozostają obsadzone. Do jednostki delegowano 1 orzecznika i jeden został z niej oddelegowany. Faktyczną obsadę stanowi 4 orzeczników.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że z analizy obciążenia prokuratorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury na podstawie wpływu spraw w 2024 r. oraz limitu etatów orzeczniczych i faktycznego zatrudnienia według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. (bez uwzględnienia Wydziałów do spraw Wojskowych) wynika, że w podanym okresie do Prokuratury Rejonowej w G. wpłynęły łącznie 2 024 sprawy, w tym 1 082 sprawy karne. Uwzględniając ówczesne, 5-osobowe faktyczne zatrudnienie, roczne obciążenie prokuratora omawianej jednostki wynosiło 33,73 sprawy (w tym 18,03 sprawy karnej), przy średniej krajowej na poziomie 35,10 sprawy (w tym 24,47 sprawy karnej), co plasowało Prokuraturę Rejonową w G. wśród 5 jednostek okręgu ł. na: 4 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ spraw ogółem i 4 miejscu - przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ jedynie spraw karnych. Aktualne faktyczne zatrudnienie w Prokuraturze Rejonowej w G. wynosi 4 orzeczników. W okręgu ł. zatrudnionych jest obecnie czterech asesorów, z których trzem przedłużono powierzenie wykonywania czynności prokuratorskich na okres do 3 lat, a jednemu powierzono wykonywanie czynności prokuratorskich na okres roku. Nieobsadzone w okręgu ł., na szczeblu rejonowym, pozostają 4 stanowiska orzecznicze, w tym 3 stanowiska prokuratorskie i 1 stanowisko asesorskie.

Wskazując na powyższe, Prokurator Generalny uznał, że zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej, zajmowanego przez odwołującego się, umożliwi uprawnionym asesorum ubieganie się o powołanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie i w efekcie uzyskanie awansu zawodowego. Jednocześnie skutkowałoby to zwolnieniem etatu asesora prokuratury rejonowej i możliwością zabezpieczenia stanowiska asesorskiego dla aplikantów, którzy zdali egzamin prokuratorski.

Prokurator Generalny podkreślił, że prokuratura należy do instytucji o zasadniczo zamkniętej liczbie etatów i dla jej sprawnego funkcjonowania dopływ młodych pracowników musi odbywać się kosztem odchodzenia prokuratorów, którzy osiągnęli wiek uprawniający do zasłużonego stanu spoczynku.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł odwołujący się, zaskarżając ją w całości. Przedmiotowej decyzji odwołujący zarzucił naruszenie art. 127 § 1 i § 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 i § 1b p.u.s.p., polegające na wydaniu decyzji z naruszeniem zasady legalności oraz z przekroczeniem granic uznania poprzez:

1) wydanie przez Prokuratora Generalnego przedmiotowej decyzji z przekroczeniem granic swobodnego uznania wyznaczonego treścią wskazanych wyżej przepisów i daleko posuniętą dowolność korzystania przez Prokuratora Generalnego z przypisanej mu kompetencji w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, polegające na jednostronnym rozpoznaniu wniosku i braku uwzględnienia wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla jego rozstrzygnięcia, w tym okoliczności przemawiających za udzieleniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora i okoliczności uwzględniających kompleksowo rozumiany interes służby, braku ich podniesienia i analizy w uzasadnieniu oraz braku wskazania, dlaczego pomimo ich wystąpienia dalsza służba odwołującego się nie jest celowa;

2) powołanie się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji na abstrakcyjnie pojmowaną pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich bez uwzględnienia szeregu okoliczności związanych z rzeczywistą potrzebą i uwarunkowaniami wynikającymi z aktualnej sytuacji kadrowej na szczeblu prokuratury rejonowej, okręgowej i regionalnej oraz braku w tym zakresie jakichkolwiek ustaleń i odniesienia do nich w uzasadnieniu decyzji;

3) powołanie się w uzasadnieniu decyzji na niemające w tej sprawie żadnego znaczenia dane statystyczne dotyczące obciążenia pracą w Prokuraturze Rejonowej w G. za 2024 rok w momencie zatrudnienia tam 5 orzeczników bez odniesienia się do sytuacji tej jednostki prokuratury od 1 stycznia 2025 r., gdzie jest zatrudnionych 4 orzeczników oraz sytuacji, która będzie miała miejsce po odejściu odwołującego się w stan spoczynku, co świadczy o jednostronnym i pobieżnym rozpatrzeniu wniosku jedynie pod z góry założoną decyzję negatywną.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący się wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Prokurator Generalny w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie jest niezasadne.

Na mocy art. 127 § 1 p.p. do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69-71, art. 73, art. 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 94d-94g, art. 99-102 i art. 104 p.u.s.p., jeżeli przepisy Prawa o prokuraturze nie stanowią inaczej. Przewidziane w p.u.s.p. uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości przysługują w stosunku do prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu, a uprawnienia kolegów i prezesów właściwych sądów – właściwym prokuratorom przełożonym.

Zgodnie z art. 127 § 2 p.p. prokurator może nadal zajmować stanowisko po ukończeniu 65. roku życia, jeżeli Prokurator Generalny na wniosek zainteresowanego prokuratora, po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia służby, oraz po zasięgnięciu opinii Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora.

W judykaturze ugruntowane jest stanowisko, że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora po ukończeniu 65 roku życia jest wyjątkiem od zasady, według której z dniem osiągnięcia określonego wieku prokurator

przechodzi w stan spoczynku, uzasadnionym szczególnymi okolicznościami leżącymi po stronie prokuratora bądź mającymi oparcie w interesie służby (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23). Zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora ma jedynie charakter fakultatywny i stanowi wyjątek od tej reguły warunkowany złożeniem wniosku. Zatem w przypadku powoływania się na szczególny interes prokuratora należy we wniosku wykazać konkretne powody, dla których jego dalsza służba jest celowa. W przypadku interesu służby, brany jest pod uwagę całokształt okoliczności związanych z organizacją prokuratury czy przydatnością konkretnego prokuratora (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r., I NO 17/18).

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że Prokurator Generalny, podejmując decyzję na podstawie powołanych wyżej przepisów, działa w ramach ustawowo przyznanego mu uznania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23). Decyzja Prokuratora Generalnego, choć podejmowana jest w ramach uznania, nie może być jednak podjęta dowolnie, bez uwzględnienia okoliczności przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23).

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu odwołania dotyczącego wydania przez Prokuratora Generalnego zaskarżonej decyzji z przekroczeniem granic swobodnego uznania wyznaczonego treścią wskazanych wyżej przepisów, podkreślenia wymaga, że niewątpliwie ustawa Prawo o prokuraturze nie operuje żadnymi względami podmiotowymi, jako przesłankami mającymi obligować Prokuratora Generalnego do wydania decyzji o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Jedyna wyraźna przesłanka podmiotowa, tj. zdolność do pełnienia obowiązków prokuratora ze względu na stan zdrowia, ma charakter negatywny. Wynika z tego, że orzeczenie lekarskie stwierdzające niezdolność do pełnienia służby ze względu na stan zdrowia powinno skutkować wydaniem decyzji o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Zatem trafne jest zapatrywanie wyrażone w zaskarżonej decyzji, że stan zdrowia pozwalający odwołującemu się na dalsze pełnienie obowiązków zawodowych nie przesądza *per se* o możliwości dalszego zajmowania stanowiska

prokuratora i jest niewystarczający do uwzględnienia takiego wniosku (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23).

Należy również przyznać rację Prokuratorowi Generalnemu, że takich szczególnych okoliczności nie stanowią wiedza i doświadczenie odwołującego się. Posiadanie znaczącego doświadczenia zawodowego jest wśród prokuratorów ubiegających się o taką zgodę zazwyczaj regułą, gdyż są to osoby, które kończą 65 rok życia. Innymi słowy, wysoki poziom merytoryczny, zwłaszcza u prokuratora pod koniec drogi zawodowej, można uznać za okoliczność mieszczącą się w standardzie i niebędącą niczym nadzwyczajnym. Naturalne jest, że im więcej lat dana osoba pełni obowiązki prokuratora, tym większe ma doświadczenie. Sprowadza się to do typowego rozwoju zawodowego i związanym z tym nabywaniem doświadczenia. O ile więc przeciętny poziom merytoryczny prokuratora powinien co do zasady przesądzać o niewyrażeniu zgody na dalszą jego służbę, o tyle wysoki poziom merytoryczny nie może być traktowany jako okoliczność obligująca Prokuratora Generalnego do wydania decyzji o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Przypomnieć raz jeszcze należy, że zasadę stanowi przejście w stan spoczynku, zaś wyrażenie zgody na dalsze pełnienie służby przez prokuratora po ukończeniu 65. roku życia, jest wyjątkiem od reguły.

Trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23, że o ile Prokurator Generalny może uznać różne okoliczności podmiotowe za uzasadniające wydanie decyzji wyrażającej zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, o tyle okoliczności takie nie stanowią podstawy do wykreowania prawa podmiotowego do uzyskania tej zgody, zawsze bowiem pozostaje ona w sferze uznania Prokuratora Generalnego. Prokurator ma jedynie prawo do złożenia wniosku, jednak nie rozciąga się ono już na pozytywne rozpatrzenie tego wniosku – uzyskanie decyzji wyrażającej zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Stąd też niezasadne jest wyrażone w odwołaniu oczekiwanie wskazania przez Prokuratora Generalnego takich szczególnych okoliczności podmiotowych, które miałyby przesądzać o konieczności wyrażenia zgody na dalszą służbę. Wręcz przeciwnie, jedynie przedmiotowo postrzegany interes służby ma znaczenie, zaś okoliczności podmiotowe mogą

przemawiać dodatkowo za oceną wskazującą na to, że wyrażenie zgody leży w interesie służby.

Wskazać ponadto należy, że wbrew zarzutom odwołującego się, przywołana w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji polityka kadrowa prowadzona przez Prokuratora Generalnego, której celem jest m.in. pokoleniowa wymiana kadr prokuratorskich stanowi niewątpliwie jedną z przesłanek, którą Prokurator Generalny może brać pod uwagę przy ocenie zasadności wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23 i powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zauważa się, że podstawą uznaniowej decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora nie mogą być względy abstrakcyjnie ujętej „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”, lecz rzeczywiste potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej w prokuraturze odniesione do sytuacji konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury. To z kolei wymaga od Prokuratora Generalnego dokonywania adekwatnych ustaleń oraz szerokiego i przekonującego uzasadnienia decyzji w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora (zob. wyrok Sądu Najwyższego z: 13 maja 2010 r., III PO 1/10; 27 września 2012 r., III PO 11/12; 5 lipca 2015 r., III PO 3/15; 15 lipca 2015 r., III PO 6/15; z 17 kwietnia 2024 r., I NO 65/23).

W kontekście niniejszej sprawy, nie można się zgodzić z odwołującym się, że Prokurator Generalny powołał się na bliżej nieokreślone względy polityki kadrowej. Przeciwnie, Prokurator Generalny wskazał na obiektywne potrzeby zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich, związane z uwzględnieniem pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich oraz podkreślił długofalowy interes służby. Chodzi tu zatem o potrzeby zapewnienia możliwości awansu zawodowego asesorum, które ściśle wiążą się ze zwalnianiem etatów w Prokuraturze Rejonowej w G. Dane te znajdują potwierdzenie w dokumentach znajdujących się w aktach sprawy.

Zarzut odwołania dotyczący powołania się przez Prokuratora Generalnego w zaskarżonej decyzji na „niemające w tej sprawie żadnego znaczenia dane statystyczne dotyczące obciążenia pracą w Prokuraturze Rejonowej w G. za 2024 rok” również uznać należy za chybiony. Należy bowiem zgodzić się w tym zakresie

ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, wyrażonym w odpowiedzi na odwołanie, że z punktu widzenia statystyki i analizy danych, to dane z dłuższego okresu są bardziej miarodajne (w tym przypadku dane za cały 2024 rok). Uwzględniają one bowiem zmienności w strukturze kadrowej jednostki i pozwalają na wyciągnięcie wiarygodnych wniosków, co też znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W konsekwencji, jako niezasadny należało ocenić podniesiony przez odwołującego się zarzut braku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy mających znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, zdaniem Sądu Najwyższego, zaskarżona decyzja pozostaje racjonalna w świetle kategorii interesu służby i nie sposób zarzucać Prokuratorowi Generalnemu przekroczenia granic uznania, jakie mu przysługuje na gruncie art. 127 § 2 p.p.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 269 ze zm.) stosowanym *per analogiam* w zw. z art. 127 § 1 p.p. i w zw. ze stosowanym wprost art. 127 § 4 p.p. orzekł jak w sentencji.

Joanna Lemańska Krzysztof Wiak Aleksander Stępkowski

[k.b.]

[a.ł]i