



Sygn. akt I NO 51/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołania E. M. O.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr PK IX K [...] z dnia 25 maja 2021 r.
w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska
prokuratora,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 12 stycznia 2022 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny decyzją z 25 maja 2021 r., nr PK IX K [...] działając
na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze
(t.j. Dz.U. 2021, poz. 66 z późn. zm.; dalej: Prawo o prokuraturze) w związku
z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych
(t.j. Dz.U. 2020, poz. 23 z późn. zm.; dalej: p.u.s.p.) nie wyraził zgody na dalsze
zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia przez Prokuratora
Prokuratury Rejonowej w E. - E. M. O.(dalej: Skarżąca).

Uzasadniając decyzję, Prokurator Generalny podkreślił, że prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia 65 roku życia, chyba że na wniosek zainteresowanego prokuratora, po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków oraz po zasięgnięciu opinii Prokuratora Krajowego, właściwego prokuratora przełożonego, a także Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska (art. 127 § 2 Prawa o prokuraturze). Wskazany przepis stanowi zasadę ustawową, a ewentualne wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całokształtu okoliczności, a więc zarówno przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych, dotyczących konkretnego prokuratora. Należy także zauważyć, że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek, od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku, po osiągnięciu wieku obligującego z mocy prawa do przeniesienia w stan spoczynku. Spełnienie określonych w art. 127 § 2 Prawa o prokuraturze warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody na dalsze pozostawanie w służbie, zaś decyzja o braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia nie musi być uzasadniona przyczynami uniemożliwiającymi dalsze zajmowanie stanowiska.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora należy traktować jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami. Tymczasem argumenty przywołane w opinii Prokuratora Rejonowego w E. o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora nie są na tyle doniosłe, by uzasadniały odstąpienie od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia ustawowego wieku 65 lat. Wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia zasługują na uznanie, ale nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku. Nie bez znaczenia dla podjętej w tym przedmiocie decyzji jest także negatywne stanowisko Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.

Z danych Biura Kadr wynika, że Prokuratura Rejonowa w E. dysponuje limitem 10 etatów orzecznich, w tym 8 etatami prokuratorскими (7 obsadzonych)

i 2 etatami asesorskimi (1 obsadzony). Wolne stanowisko prokuratorskie zostało utrzymane w jednostce i oczekuje na obwieszczenie, natomiast wolne stanowisko asesorskie zostało przeznaczone dla tegorocznych absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Asesorowi Prokuratury Rejonowej w E. wykonywanie czynności prokuratorskich powierzono na okres do 3 lat. Z analizy obciążenia prokuratorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury na podstawie wpływu spraw w 2020 r. oraz limitu etatów orzeczniczych i faktycznego zatrudnienia według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wynika, że w podanym okresie do Prokuratury Rejonowej w R. wpłynęło łącznie 3 658 spraw. Roczne obciążenie prokuratora omawianej jednostki wynosiło 33,87 sprawy, przy średniej krajowej na poziomie 26,97 sprawy, co plasowało Prokuraturę Rejonową w E. wśród 5 jednostek szczebla rejonowego okręgu [...] na 2 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ spraw ogółem.

Podjmując niniejszą decyzję uwzględniono sytuację etatowo-kadrową nie tylko w Prokuraturze Rejonowej w E., ale też w obszarze pozostałych jednostek szczebla rejonowego w skali całego okręgu [...]. Analiza potrzeb etatowych, uzasadnia 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 przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, ale przede wszystkim zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Zwolnienie stanowiska prokuratora Prokuratury Rejonowej w E., zajmowanego przez Skarżącą, umożliwiłoby ubieganie się przez asesora, który spełnia ustawowe warunki do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie, o powołanie w procedurze konkursowej na stanowisko w tej Prokuraturze. Interes służby wyraża się wówczas w prowadzeniu polityki kadrowej, która uwzględnia pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich, związaną z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie ze stanu spoczynku, a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia kontynuacji tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także z trzeciej strony zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Dlatego też, z punktu widzenia tego interesu służby, nieuwzględnienie wniosku Skarżącej znajduje uzasadnienie.

Zaskarżając decyzję Prokuratora Generalnego z 25 maja 2021 r. Skarżąca podniosła naruszenie:

1. art. 127 § 2 w zw. z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 69 § 1b p.u.s.p., poprzez:

1. wydanie decyzji w sposób dowolny bez uwzględnienia wszystkich okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku, a mianowicie przez brak odniesienia się do osoby prokuratora, nie wyjaśnienia sprawy w zakresie okoliczności związanych z pracą prokuratora pod względem wyników, liczby załatwionych spraw oraz tego jak praca Skarżącej przedstawia się w odniesieniu do pozostałych zatrudnionych prokuratorów. Wyjaśnienie tych okoliczności zdaniem Skarżącej spowodowałoby, że argumenty przemawiające za uwzględnieniem jej wniosku byłyby bardziej doniosłe i stanowiłyby wyjątkowe okoliczności;

2. wyciągnięcie błędnych wniosków z ustaleń w zakresie tego, że brak zgody na dalsze sprawowanie przez Skarżącą stanowiska prokuratora w Prokuraturze Rejonowej w E., która pod względem ilości spraw zdecydowanie odbiega od średniej krajowej nie leży w interesie służby, a ponadto bez uwzględniania, że w Prokuraturze Rejonowej w E. istnieją braki kadrowe, co w połączeniu z ilością rozpoznanych spraw będzie stanowiło pogłębienie problemów kadrowych oraz zwiększenie obciążenia pracy pozostałych prokuratorów;

3. ustalenie wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego, polegającego na stwierdzeniu, że „analiza potrzeb etatowych uzasadnia kontynuowanie polityki kadrowej opierającej się na pokoleniowej wymianie kadr w związku z zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich”, podczas gdy mimo posiadania 8 etatów prokuratorskich w Prokuraturze Rejonowej w E., tylko 7 etatów jest obsadzonych, co umożliwia zatrudnienie „doświadczonej kadry prokuratorskiej”, czy też jest możliwość ubiegania się przez asesora o powołanie na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w E. w ramach tego wolnego jednego etatu.

Mając na uwadze powyższe Skarżąca wniosła o:

1. uzupełnienie informacji i zwrócenie się przez Sąd Najwyższy do Prokuratury Rejonowej w E. z prośbą o nadesłanie informacji, jak przedstawiają się statystyki za rok 2021 (półrocze, ewentualnie cały rok) dotyczące ilości powierzonych Skarżącej spraw, ilości spraw zakończonych i jak statystyka ta przedstawia się w odniesieniu do pozostałych prokuratorów i asesorów zatrudnionych w jednostce;
2. przeprowadzenie dowodu z informacji Prokuratora Okręgowego w S. o sytuacji kadrowej w Prokuraturze Rejonowej w E. oraz
3. uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Warunki złożenia wniosku do Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, jak i sposób procedowania w tej sprawie unormowane zostały w art. 127 § 2-3 Prawa o prokuraturze. Zgodnie z art. 127 § 2 tej ustawy, prokurator może nadal 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 Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Stosownie do art. 127 § 3 zd. pierwsze Prawa o prokuraturze, wniosek i zaświadczenie, o których mowa w § 2, składa się Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na 6 miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia. Na podstawie art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze stosuje się odpowiednio art. 69 § 1 i § 1b p.u.s.p.

Skarżąca spełniła warunki formalne. W terminie prawem przewidzianym złożyła wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, do którego załączyła wymagane dokumenty.

Istota sporu sprowadza się do oceny zasadności zaskarżonej decyzji Prokuratora Generalnego. Sąd Najwyższy w postępowaniu kontrolnym dokonuje oceny prawidłowości tej decyzji w aspekcie jej legalności. Należy podkreślić,

że w postępowaniu tym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę wydania zaskarżonej decyzji zgodnie z art. 398¹³ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805 z późn. zm.; dalej: k.p.c.) w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269 z późn. zm.; dalej: ustawa o KRS), w zw. z art. 69 § 1b p.u.s.p. i w zw. z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze. Tymczasem w niniejszej sprawie Skarżąca wniosła o przeprowadzenie nowych dowodów na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym (uzupełnienie informacji i zwrócenie się przez Sąd Najwyższy do Prokuratury Rejonowej w E. nadesłanie informacji, jak przedstawiają się statystyki za rok 2021 – półrocze, ewentualnie cały rok – dotyczące ilości powierzonych Skarżącej spraw, ilości spraw zakończonych i jak statystyka ta przedstawia się w odniesieniu do pozostałych prokuratorów i asesorów zatrudnionych w jednostce; przeprowadzenie dowodu z informacji Prokuratora Okręgowego w S. o sytuacji kadrowej w Prokuraturze Rejonowej w E.).

W zarzutach odwołania zaakcentowano wydanie decyzji w sposób dowolny bez uwzględnienia wszystkich okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku Skarżącej, przede wszystkim poprzez brak odniesienia się wyników jej pracy oraz przeprowadzenie nielogicznej analizy w zakresie wolnych etatów. Podniesione w odwołaniu okoliczności nie mogą zostać uwzględnione, głównie z tej przyczyny, że na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym należy uznać je za spóźnione, a przeprowadzenie dowodu z dokumentów za niedopuszczalne. Niezależnie od powyższego wskazać nadto należy, że użyty w art. 127 § 2 Prawa o prokuraturze wyraz „może” oznacza kompetencję Prokuratora Generalnego do uznaniowego wydawania decyzji w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska prokuratora (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 marca 2011 r., III PO 12/10; z dnia 3 lutego 2011 r., III PO 9/11; z dnia 24 stycznia 2012 r., III PO 5/11; z dnia 3 marca 2011 r., III PO 11/10; z dnia 14 lutego 2012 r., III PO 8/11). Decyzja ta nie może być jednak podjęta w sposób zupełnie dowolny, bez uwzględnienia okoliczności przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu zgody.

Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora po ukończeniu 65 roku życia jest wyjątkiem uzasadnionym szczególnymi okolicznościami leżącymi

po stronie prokuratora, bądź mającymi oparcie w interesie służby (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2004 r., III PO 60/04). 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 do pełnienia funkcji.

W niniejszej sprawie w odniesieniu do wykazania przesłanki szczególnego interesu prokuratora, Prokurator Generalny w wydanej decyzji wskazał, że wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia Skarżącej nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem jej wniosku. Prokurator Generalny podkreślił też istotne znaczenie negatywnego stanowiska Krajowej Rady Prokuratorów. Prokurator Generalny uwzględnił nadto sytuację etatowo-kadrową w Prokuraturze Rejonowej w E. oraz w obszarze pozostałych jednostek szczebla rejonowego w skali całego okręgu [...]. Jej analiza uzasadniała kontynuowanie polityki kadrowej opierającej się na pokoleniowej wymianie kadry prokuratorskiej związanej z potrzebą umożliwienia przejścia nowych kadr prokuratorskich.

Odnosząc się do powyższego Sąd Najwyższy wskazuje, że długoletni staż pracy i walory osobiste Skarżącej nie mogą być uznane za jedyne i wyłączne przesłanki uzasadniające wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. W judykaturze przyjmuje się, że stan zdrowia wnioskodawcy, wiedza i doświadczenie zawodowe, satysfakcja z pracy, mogą okazać się niewystarczające dla zaaprobowania prośby prokuratora o dalsze zajmowanie stanowiska (wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 14 stycznia 2010 r., III PO 7/09; z dnia 21 października 2010 r., III PO 3/10; z dnia 3 lutego 2011 r., III PO 9/11). Na marginesie wskazać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i w literaturze prawniczej podkreśla się, że prokuratorzy (tak samo sędziowie) z chwilą przejścia w stan spoczynku nie przestają być prokuratorami (sędziami) i nie przestają pełnić funkcji publicznej. Ich stosunek służbowy trwa nadal, ulega jedynie przekształceniu. Prokurator w stanie spoczynku pozostaje w stosunku publicznoprawnym, ustają tylko jego obowiązki pracownicze (glosa Tadeusza

Kuczyńskiego do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., III UZP 5/02, OSP 2004, nr 9 poz. 108; wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK 2007, nr 3, poz. 23; a także T. Kuczyński w: *System Prawa Administracyjnego* tom 11 *Stosunek służbowy* pod redakcją R. Hausera, A. Wróbla i Z. Niewiadomskiego s. 52). Regulując natomiast zasady wynagrodzenia (w tym także w stanie spoczynku), ustawodawca miał na celu osiągnięcie stanu, by sędzia (prokurator) otrzymywał na tyle godziwe wynagrodzenie, żeby dodatkowe zajęcia nie były konieczne dla osiągnięcia odpowiedniego statusu materialnego (A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Komentarz do art. 127 ustawy Prawo o prokuraturze*, wyd. 2017 r.). Oznacza to, że ewentualne przejście prokuratora w stan spoczynku nie prowadzi do istotnego pogorszenia jego sytuacji finansowej.

W odniesieniu do analizy interesu służby, wskazać należy, że w uzasadnieniu decyzji powołano się na sytuację kadrową w okręgu [...] z uwzględnieniem polityki kadrowej opierającej się na wymianie pokoleniowej kadr prokuratorskich, związanej z osiaganiem przez prokuratorów wieku umożliwiającego korzystanie im ze stanu spoczynku, a z drugiej strony z możliwością przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów oraz zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Nie ulega wątpliwości, że przy ocenie wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora istotna jest wymiana pokoleniowa prokuratorów w danym okręgu (wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10, OSNP 2011, nr 23-24, poz. 311; z dnia 6 października 2011 r., III PO 3/11, LEX nr 1101329; z dnia 24 stycznia 2012 r., III PO 7/11, LEX nr 1129352; z dnia 14 lutego 2012 r., III PO 8/11, LEX nr 1171292; z dnia 15 lipca 2015 r., III PO 6/15, LEX nr 1778873). Jest to przesłanka o podstawowym znaczeniu, mająca na celu długofalowy interes służby, związana z jednej strony z osiaganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś strony wynikająca z potrzeby umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także z zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Okoliczność ta każdorazowo wymaga jednak analizy w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego.

Prokurator Generalny w uzasadnieniu decyzji wyjaśnił na jakim poziomie

kształtuje się zapotrzebowanie kadrowe w jednostkach rejonowych okręgu [...]. Ponadto, Prokurator Generalny wyjaśnił, że Prokuratura Rejonowa w E. (dane z Biura Kadr) dysponuje limitem 10 etatów orzecznich, w tym 8 etatami prokuratorskimi (7 obsadzonych) i 2 etatami asesorskimi (1 obsadzony). Wolne stanowisko prokuratorskie zostało utrzymane w jednostce i oczekuje na obwieszczenie, natomiast wolne stanowisko asesorskie zostało przeznaczone dla tegorocznych absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Prokurator Generalny szczegółowo uzasadnił na czym polega pokoleniowa wymiana kadr prokuratorskich wykazując, że bez odchodzenia uprawnionych prokuratorów w stan spoczynku nie można powierzać ich stanowisk innym prokuratorom. Przekonujący w tym zakresie jest argument, że dalsze zatrudnianie osób uprawnionych do stanu spoczynku znacznie utrudnia, a niekiedy uniemożliwia awans prokuratorom, którzy nie tylko spełniają wymogi formalne, ale też ze względów merytorycznych w pełni zasługują na taki awans. Brak zatem w sprawie było także szczególnego interesu służby, uzasadniającego wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez Skarżącą stanowiska prokuratora.

Oceniając legalność wydanej decyzji uznać więc należy, że nie narusza ona prawa. Prokurator Generalny dokonał szczegółowej analizy przesłanek, nie naruszając granic swobodnego uznania, a zarzut arbitralności, zawarty w odwołaniu jest niezasadny.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, w zw. z art. 69 § 1b i zw. z art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze.