



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołania M.G.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr [...] z dnia 14 listopada 2023 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 17 kwietnia 2024 r.,

oddala odwołanie.

Maria Szczepaniec Marek Dobrowolski Krzysztof Wiak

UZASADNIENIE

Decyzją nr [...] z 14 listopada 2023 r. Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2023, poz. 1360 ze zm., dalej: „Prawo o prokuraturze” lub „p.p.”) w zw. z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2023, poz. 217 ze zm., dalej: „Prawo o ustroju sądów powszechnych” lub „p.u.s.p.”),

nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez M. G. (dalej: „odwołująca się”).

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji wskazano, że odwołująca się złożyła wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do dnia 31 grudnia 2025 r. Do powyższego wniosku Pani prokurator dołączyła zaświadczenie lekarskie z dnia 2 lutego 2023 r., z którego wynika, iż brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez nią pracy na stanowisku prokuratora do dnia 1 lutego 2026 r.

Prokurator Okręgowy w Ł. oraz Prokurator Regionalny w Białymstoku nie poparli przedmiotowego wniosku. Na posiedzeniu 3 października 2023 r. Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym negatywnie zaopiniowała wniosek odwołującej się.

Następnie Prokurator Generalny wskazał, że w aktualnym stanie prawnym, prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia 65 roku życia, 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 Prokuratora Krajowego, właściwego prokuratora przełożonego, a także Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Jednocześnie wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od szeregu okoliczności obejmujących przesłanki dotyczące danego prokuratora, jak też uwzględniające interes służby. 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 prokuratora w stan spoczynku.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny wskazał, że spełnienie określonych w art. 127 § 2 p.p. warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody prokuratorowi na dalsze pozostawanie w służbie. 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.

Konsekwentnie możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora należy traktować jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami.

W opinii Prokuratora Generalnego wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia odwołującej się prokurator 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 wymóg przedstawienia potwierdzającego ją zaświadczenia. Również posiadanie bogatego doświadczenia zawodowego jest wśród prokuratorów ubiegających się o taką zgodę – mając na uwadze, że mowa jest o osobach, które w nieodległym czasie ukończą 65 rok życia – raczej regułą niż wyjątkiem.

Podejmując zaskarżoną decyzję Prokurator Generalny wziął pod uwagę negatywne stanowisko Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz Prokuratora Regionalnego w Białymstoku i Prokuratora Okręgowego w Ł..

Następnie Prokurator Generalny przedstawił sytuację etatowo-kadrową zarówno w Prokuraturze Okręgowej w Ł., jak i w pozostałych jednostkach szczebla rejonowego całego okręgu Ł.ńskiego. W oparciu o nią wskazał, że zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury okręgowej, zajmowanego przez odwołującą się, umożliwiłoby 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.ńskim. Interes służby wyraża się 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 przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich. 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.

Odwołująca się zaskarżyła przedmiotową decyzję w całości, zarzucając jej naruszenie:

1) art. 127 § 1 i 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p., poprzez wydanie decyzji i niewyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez skarżącego stanowiska prokuratora, podczas gdy decyzja ta została wydana z przekroczeniem granic uznania i z naruszeniem zasady legalności tj.: bez należytego wyważenia, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania, szczególnych okoliczności mających uzasadnienie w interesie służby i leżących po stronie odwołującej się, poprzez niewskazanie dlaczego jej interes legitymujący się doświadczeniem zawodowym, wieloletnim stażem pracy, posiadaną wiedzą, zaangażowaniem w wykonywanie obowiązków służbowych, nienagannym stanem zdrowia powinien ustąpić abstrakcyjnej przesłance określonej jako „interes służby”, który miałby polegać na bliżej nieokreślonej wymianie pokoleniowej kadr prokuratorskich w sytuacji, gdy dane odnoszące się do sytuacji kadrowej, nie odnoszą się do struktury wiekowej prokuratorów zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prokuratury i w konsekwencji nie pozwalają na prawidłową ocenę kadrową w danej prokuraturze, co skutkowało nierozpoznanie istoty sprawy i oparciem skarżonej decyzji wyłącznie na sytuacji kadrowej, z całkowitym pominięciem okoliczności przemawiających za wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie przez odwołującą się stanowiska prokuratora oraz wydaniem decyzji opierając się wyłącznie na „wymianie pokoleniowej kadr prokuratorskich”, bez zbadania czy w sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności i z pominięciem watorów osobistych oraz przydatności zawodowej odwołującej się.

2) art. 327 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez sporządzenie uzasadnienia skarżonej decyzji w sposób wykluczający przeprowadzenie jej efektywnej kontroli tj. uniemożliwiający stwierdzenie czy w zaskarżonej decyzji uwzględniono słuszny interes prokuratora.

Z uwagi na powyższe odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie jej Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na odwołanie Prokurator Generalny wniósł o jego oddalenie wobec braku uzasadnionych podstaw.

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.

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. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02; wyroki Sądu Najwyższego z: 16 września 2004 r., III PO 60/04; 22 lipca 2014 r., III PO 3/14 i 15 lipca 2015 r., III PO 3/15). 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). Prokurator Generalny, podejmując decyzję działa w ramach ustawowo przyznanego mu uznania.

Przepis art. 127 § 2 p.p. posługuje się trybem warunkowym, „jeżeli Prokurator Generalny [...] wyrazi zgodę”, a nie zaś oznajmującym „wyraża zgodę”, co oznaczałoby związanie przy podejmowaniu decyzji.

Zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora nie jest zatem na gruncie ustawy przedmiotem domniemania.

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. wyroki Sądu Najwyższego z: 10 kwietnia 2008 r., III PO 2/08; 15 lipca 2015 r., III PO 3/15; 10 stycznia 2019 r., I NO 17/18; 5 października 2022 r., I NO 48/21).

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, iż fakt, że stan zdrowia pozwala skarżącemu na dalsze pełnienie obowiązków zawodowych nie przesądza o możliwości dalszego zajmowania stanowiska prokuratora i jest niewystarczający do uwzględnienia takiego wniosku.

Prokurator Generalny ma również rację, że takich szczególnych okoliczności nie stanowią wiedza i doświadczenie odwołującej 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 obowiązków prokuratora, tym większe ma doświadczenie. Sprowadza się to do typowego rozwoju zawodowego i zwiazanego z tym nabywaniem doświadczenia.

O ile więc przeciętny poziom merytoryczny prokuratora powinien przesądzać o niewyrażeniu zgody na dalszą jego służbę, o tyle wysoki poziom merytoryczny niczego jeszcze nie przesądza w zakresie treści decyzji co do pełnienia służby po ukończeniu 65. roku życia.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z 5 października 2022 r., I NO 48/21, że w odniesieniu do zakresu okoliczności determinujących podjęcie decyzji w przedmiocie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora nie należy skupiać się wyłącznie na kryterium obiektywnym. Jednocześnie jednak Prawo o prokuraturze nie wskazuje żadnych okoliczności podmiotowych, które obligowałyby 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.

O ile więc 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 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. wyroki Sądu Najwyższego z: 3 marca 2011 r., III PO 12/10; 6 października 2011 r., III PO 3/11; 24 stycznia 2012 r., III PO 7/11; 14 lutego 2012 r., III PO 8/11; 15 lipca 2015 r., III PO 3/15). Odpowiednio przeprowadzona „wymiana pokoleniowa kadr” jest dopuszczalną przesłanką ustania stosunku zatrudnienia uznaną także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok TSUE z 21 lipca 2011 r., C-159/10 i C-160/10, *Gerhard Fuchs i Peter Köhler przeciwko Land Essen*; zob. także wyroki TSUE z: 19 lipca 2017 r., *Abercrombie & Fitch Italia*, C-143/16; 3 czerwca 2021 r., *Ministero della Giustizia przeciwko GN*, C-914/19).

Jednocześnie 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).

W kontekście niniejszej sprawy, nie można się zgodzić z odwołującą się, iż 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 Okręgowej w Ł.. Dane te znajdują potwierdzenie w dokumentach znajdujących się w aktach sprawy.

Reasumując przypomnieć należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że możliwość dalszego zajmowania stanowiska prokuratora stanowi wyjątek od zasady, według której z dniem osiągnięcia określonego wieku

prokurator przechodzi w stan spoczynku (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02; wyroki Sądu Najwyższego z: 22 lipca 2014 r., III PO 3/14 i 15 lipca 2015 r., III PO 3/15). Konsekwentnie obowiązkiem prokuratora kwestionującego decyzję Prokuratora Generalnego o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska jest wskazanie okoliczności, które w danym konkretnym przypadku przemawiają za odstąpieniem od tej zasady. Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca jednoznacznie określił, że zgoda na dalsze zajmowanie przez prokuratora stanowiska uzasadniona musi być interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, okoliczności przywoływane w odwołaniu powinny mieć szczególnie doniosły charakter. Nie mogą one tym samym sprowadzać się do wskazania prawidłowości wykonywania obowiązków lub typowego rozwoju zawodowego i związanego z tym nabywaniem doświadczenia. Zgromadzony w sprawie materiał nie daje podstaw do stwierdzenia, by tego rodzaju okoliczności zaistniały w niniejszej sprawie. Nie wskazuje na nie również wniesione przez odwołującą się prokurator odwołanie.

Zaskarżona decyzja pozostaje zatem 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.

Maria Szczepaniec Marek Dobrowolski Krzysztof Wiak

[SOP]

[ms]