



Sygn. akt III PO 6/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lipca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania A. F.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 1 kwietnia 2015 r. o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 lipca 2015 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 kwietnia 2015 r. Prokurator Generalny nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie (po ukończeniu 65 roku życia) stanowiska prokuratora przez A. F. prokurator Prokuratury Okręgowej w [...]. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że ewentualne wyrażenie przez Prokuratora Generalnego zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorowskiego jest fakultatywne i zależy od całokształtu okoliczności konkretnego przypadku. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora musi być traktowana

jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami. Tymczasem argumenty przywołane we wniosku prokurator A. F. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska prokuratora (do dnia 7 maja 2020 r.), nie są na tyle doniosłe, by uzasadniały odstępstwo od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z chwilą ukończenia przez nich 65 roku życia, ani też nie mogą być uznane za przesłanki automatycznie przemawiające za potrzebą dalszego pozostawania na stanowisku. Prokurator Generalny w szczególności zwrócił uwagę, że wyróżniające walory osobiste i wieloletnie doświadczenie wnioskodawczyni z pewnością „zasługują na uznanie”, lecz nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za udzieleniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorowskiego. Przy wydawaniu decyzji Prokurator Generalny miał na uwadze aktualną sytuację etatowo-kadrową w prokuraturze, zwłaszcza w okręgu [...], zaznaczając, że jednostki rejonowe działające w tym okręgu posiadają 26 etatów orzecznich, przy braku wolnych stanowisk prokuratorowskich, zaś na 25 prokuratorów prokuratury rejonowej zatrudnionych w tych jednostkach aż 23 spełnia wymagania uprawniające ich do powołania na wyższe stanowiska prokuratorowskie. Z kolei Prokuratura Okręgowa w [...] dysponuje limitem 17 etatów prokuratorowskich, z czego wszystkie pozostają obsadzone a żaden z prokuratorów zatrudnionych w rejonowych jednostkach organizacyjnych prokuratury w okręgu [...] nie wykonuje w Prokuraturze Okręgowej czynności służbowych w ramach delegowania. Analiza potrzeb etatowych oraz stanu kadry orzecznich w skali całego kraju - w ocenie Prokuratora Generalnego - uzasadnia kontynuację polityki kadrowej opierającej się na „pokoleniowej wymianie kadr prokuratorowskich”, która z jednej strony ma związek z osiąganiem przez prokuratorów wieku „spoczynkowego”, a z drugiej realizuje potrzebę przejęcia służby prokuratorowskiej przez innych, doświadczonych prokuratorów, jak również służy zapewnieniu etatów nowym kadrom. Sytuacja kadrowa w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury podlega stałym i dynamicznym zmianom. Aktualnie na każde zwalniane stanowisko prokuratorowskie lub asesorskie zgłasza się wielu kandydatów, którzy spełniają kryteria uprawniające ich do mianowania na stanowisko asesora prokuratorowskiego lub powołania na stanowisko prokuratora. W tej sytuacji wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora

znacznie utrudniłoby, a niekiedy wręcz uniemożliwiłoby, awansowanie prokuratorów, którzy „ze względów merytorycznych” w pełni zasługują na taki awans. Wobec powyższego, Prokurator Generalny wyraził ocenę, że nieuwzględnienie wniosku prokurator A. F. w przedmiocie zezwolenia na dalsze pełnienie służby, jest w pełni uzasadnione, bowiem wymaga tego „interes służby” ukierunkowany w dużej mierze na stworzenie warunków dla pozyskiwania nowych kadr prokuratorskich, w sytuacji braku etatów uniemożliwiających mianowanie nowych asesorów, powoływanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie, jak również awansowanie prokuratorów posiadających odpowiednie kwalifikacje.

Od tej decyzji prokurator A. F. wniosła odwołanie do Sądu Najwyższego. Zdaniem odwołującej się, kwestionowana przez nią decyzja jest „niesłuszna”, bo przeprowadzona przez Prokuratora Generalnego analiza sytuacji kadrowej w okręgu [...] „ma charakter ogólny” i nie powinna mieć wpływu na „indywidualne rozstrzygnięcie” jej sprawy. Powołując się na pozytywne opinie Prokuratora Okręgowego w [...] oraz Prokuratora Apelacyjnego w [...], skarżąca wywiodła, że jej wieloletnie (ponad 40-letnie) doświadczenie zawodowe oraz dobry stan zdrowia są wystarczające dla uwzględnienia wniosku o udzielenie zgody na dalsze pełnienie służby. Według odwołującej się, zasadniczym powodem odmowy udzielenia zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska prokuratora był jej wiek i związana z nim potrzeba pokoleniowej wymiany kadr w prokuraturze, chociaż takiej przesłanki przepisy rangi ustawowej nie przewidują. Rozstrzygnięcie przyjęte w kwestionowanej decyzji jest „krzywdzące” oraz „sprzeczne z orzecznictwem Sądu Najwyższego (...), jak również orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz dyrektywami Rady Europy”. Z tej przyczyny stanowi przejaw dyskryminacji pracownika ze względu na wiek. Odwołująca się wniosła o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podniesione w odwołaniu zarzuty są nietrafne głównie z tej przyczyny, że stanowią nieuzasadnioną polemikę z wynikami analizy sytuacji kadrowej

powszechnych jednostek prokuratury działających na obszarze właściwości Prokuratury Okręgowej w [...], którą na użytek sprawy przeprowadził Prokurator Generalny, dając temu wyraz w pisemnych motywach zaskarżonej decyzji. To, że przedstawiona analiza - w odczuciu odwołującej się - ma „charakter ogólny”, nie oznacza, że nie powinna być przez Prokuratora Generalnego brana pod uwagę przy ocenie zasadności indywidualnego wniosku o udzielenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego przez odwołującą się. Wbrew stanowisku odwołującej się, okolicznością przemawiającą za pozytywnym rozpatrzeniem jej wniosku przez Prokuratora Generalnego, nie może być wyłącznie wydanie przez przełożonych (Prokuratora Okręgowego w [...] i Prokuratora Apelacyjnego w [...]) oraz Krajową Radę Prokuratury (organ samorządu zawodowego prokuratorów) pozytywnych opinii dotyczących jej osiągnięć zawodowych i niewniesienie przez te organy zastrzeżeń odnośnie do wpływu dalszego zajmowania stanowiska prokuratorskiego przez odwołującą się na sytuację kadrową w Prokuraturze Okręgowej w [...]. W zaskarżonej decyzji trafnie bowiem zwrócono uwagę, że zgodnie z przepisami regulującymi status prawny prokuratorów, regułą jest, że prokurator przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo po osiągnięciu niższego wieku „spoczynkowego”, który odpowiada wiekowi emerytalnemu określonymu w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku prokurator A. F. (urodzonej w dniu [...] 1950 r.) ten wiek wynosi 65 lat.

W orzecznictwie sądowym, które w tej mierze należy uznać za utrwalone (jednolite), podkreśla się, że w związku z ustawową regułą przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku po osiągnięciu odpowiedniego wieku, możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek, uzasadniony wyłącznie szczególnymi okolicznościami podyktowanymi interesem służby lub leżącymi po stronie prokuratora (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003, III AO 25/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 236 oraz uzasadnienie wyroku tego Sądu z dnia 16 września 2004 r., III PO 60/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 120). Wyważenie tych okoliczności zostało pozostawione Prokuratorowi Generalnemu, do którego należy ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego. Pozytywna opinia przełożonych

prokuratorów (w tym wypadku Prokuratora Okręgowego i Prokuratora Apelacyjnego) co do przedmiotowego wniosku nie jest wiążąca dla Prokuratora Generalnego, stąd nie może stanowić przesłanki zobowiązującej do udzielenia zgody. Prokurator wnioskujący o dalsze zajmowanie stanowiska nie ma roszczenia o przedłużenie stosunku służby a w odwołaniu od negatywnej decyzji może jedynie podważać legalność lub zasadność motywów, które doprowadziły do jej podjęcia. Decyzja Prokuratora Generalnego, ma więc charakter uznaniowy, choć nie może być podjęta w sposób zupełnie dowolny, bez uwzględnienia okoliczności przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu zgody.

Sąd Najwyższy, rozpoznający w trybie art. 62a ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) w związku z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) odwołanie prokuratora od decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i dokonywać oceny, czy zainteresowany prokurator ma nadal sprawować swoją funkcję. Sąd Najwyższy bada jedynie, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów. Innymi słowy, Sąd Najwyższy w postępowaniu kontrolnym dokonuje oceny prawidłowości tej decyzji w aspekcie jej legalności oraz celowości (słuszności), przy czym przeprowadza tę ocenę w granicach odwołania, to jest w granicach postawionych zarzutów i ich uzasadnienia. W tym aspekcie nietrafne są zastrzeżenia odwołującej się co do „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorских” jako argumentacji, na którą powołał się Prokurator Generalny w uzasadnieniu decyzji odmawiającej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorского. Utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest bowiem stanowisko, zgodnie z którym wymiana pokoleniowa prokuratorów jest przesłanką, którą Prokurator Generalny może brać pod uwagę przy ocenie zasadności wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (przykładowo wyroki z dnia 3 marca 2011 r., III PO 12/10, LEX nr 818600; 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 i z dnia 14 lutego 2012 r., III PO 8/11, LEX nr 1171292).

Warto przy tym zaznaczyć, że odpowiednio przeprowadzona „wymiana pokoleniowa” jest dopuszczalną przesłanką ustania stosunku zatrudnienia (w szerokim znaczeniu tego słowa) uznaną także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., w połączonych sprawach C-159/10 i C-160/10, Gerhard Fuchs i Peter Köhler przeciwko Land Essen - niemieckiemu krajowi związkowemu Hesja (Monitor Prawa Pracy 2011 nr 9, s. 502) Trybunał stwierdził wprost, że dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, nie stoi na przeszkodzie obowiązywaniu regulacji prawa krajowego (w tym wypadku chodziło o ustawę niemieckiego kraju związkowego), która przewiduje obowiązkowe przejście na emeryturę urzędników mianowanych dożywotnio (w tej sprawie byli to prokuratorzy), z chwilą ukończenia przez nich 65 roku życia (z zastrzeżeniem możliwości kontynuowania przez nich pracy przez dalszy kilkuletni okres, gdy wymaga tego interes służby) w zakresie, w jakim celem tej regulacji jest ustanowienie „korzystnej struktury wiekowej”, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników, zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi i tym samym zapobieganie sporom dotyczącym zdolności pracownika do wykonywania pracy po osiągnięciu przez niego pewnego wieku, i w jakim przedmiotowa ustawa pozwala na osiągnięcie tego celu za pomocą właściwych i koniecznych do tego środków. Podobnie w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12, Komisja Europejska przeciwko Węgrom (LEX nr 1226650) Trybunał - kontynuując tę linię orzeczniczą - uznał, że Węgry - przez przyjęcie uregulowania krajowego, według którego działalność zawodowa sędziów, prokuratorów i notariuszy miała ustawać obligatoryjnie wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat - uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, bo taka regulacja krajowa powodowała odmienne traktowanie ze względu na wiek, niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów. W tym wypadku okazało się bowiem, że węgierskie przepisy krajowe nie umożliwiały przekazania doświadczenia przez starszych przedstawicieli zawodów prawniczych młodszemu pokoleniu prawników podejmującemu pracę w tych zawodach.

Dlatego też podstawą uznaniowej decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego nie mogą być względy abstrakcyjnie ujętej „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”, lecz potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej odniesione do sytuacji konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 311). Warunek ten spełnia zaskarżona decyzja, bo w jej uzasadnieniu Prokurator Generalny szczegółowo przedstawił sytuację kadrową, jaka aktualnie kształtuje się w okręgu suwalskim na szczeblu prokuratur rejonowych oraz w Prokuraturze Okręgowej (w której odwołująca się pełni służbę). Prokurator Generalny szczegółowo badał, na jakim poziomie kształtuje się zapotrzebowanie kadrowe w jednostkach organizacyjnych podległych Prokuratorowi Okręgowemu w [...], w tym ilu jest kandydatów pretendujących do obsady wyższych stanowisk prokuratorskich w drodze awansu zawodowego oraz jaka jest aktualna liczba wolnych etatów. Tym samym w sposób kompletny i rzeczowy wyjaśnił przyczyny, dla których istnieją uzasadnione racje dla kontynuowania na obszarze apelacji [...] (a ściślej w okręgu [...]) polityki kadrowej opierającej się na „pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich”.

W zaskarżonej decyzji nie można zatem dopatrzeć się dowolności (arbitralności), skoro Prokurator Generalny dysponował nie tylko podstawą prawną, ale i faktyczną do przyjęcia, że szeroko pojęty „interes służby” wymaga, by odwołująca się - mimo dobrego stanu zdrowia, wieloletniego doświadczenia, wyróżniających walorów osobistych i wysokich kwalifikacji zawodowych - nie uzyskała zgody na dalsze zajmowanie stanowiska służbowego po osiągnięciu wieku „spoczynkowego” wynoszącego w jej przypadku 65 lat. W tych okolicznościach i w świetle przywołanych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozbawiony racji jest zaprezentowany w końcowej części odwołania pogląd, że kwestionowana decyzja ma charakter „krzywdzący” i stanowi przejaw „dyskryminacji pracownika ze względu na wiek”.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze.

