



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

w sprawie z odwołania S. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr PK IX K [...] z dnia 11 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 8 maja 2024 r.,

**uchyła zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę Prokuratorowi
Generalnemu do ponownego rozpoznania.**

Paweł Czubik Paweł Księżak Marek Dobrowolski

UZASADNIENIE

Decyzją z 11 maja 2021 r., PK IX K [...], Prokurator Generalny (dalej także: „PG”), działając na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 66 ze zm.; dalej: „p.p.”) w związku z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U.

2020, poz. 2072 ze zm.; dalej: „p.u.s.p.”), nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez prokuratora Prokuratury Rejonowej w S. S.K. (dalej także: „Skarżący”) stanowiska prokuratora.

W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że S. K. złożył wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do dnia 14 października 2023 r. Do powyższego wniosku dołączył zaświadczenie lekarskie z 24 marca 2020 r., z którego wynika, iż brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez niego pracy na stanowisku prokuratora.

Przedmiotowy wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Prokuratora Okręgowego w Szczecinie. Natomiast Prokurator Regionalny w Szczecinie zaopiniował wniosek negatywnie. Także Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym negatywnie zaopiniowała wniosek Skarżącego.

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 PG wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Powyższy wniosek i zaświadczenie składa się PG najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia.

Wskazane przepisy stanowią zasadę ustawową, a ewentualne wyrażenie zgody przez PG 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. 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 prokuratora w stan spoczynku. Spełnienie określonych w przepisie art. 127 § 2 p.p. warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody prokuratorowi na dalsze pozostawanie w służbie. Decyzja PG o braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia nie musi być uzasadniona przyczynami uniemożliwiającymi dalsze zajmowanie stanowiska.

Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora należy traktować jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami. Tymczasem argumenty przywołane w opinii Prokuratora Okręgowego o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora nie są na tyle doniosłe, by uzasadniały odstępstwo od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia ustawowego wieku. Wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia wymienionego zasługują na uznanie, ale nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku. Nie bez znaczenia dla decyzji jest także negatywne stanowisko Krajowej Rady Prokuratorów przy PG.

Z danych Biura Kadr wynika, że Prokuratura Rejonowa w S. dysponuje limitem 115 etatów orzecznich, w tym 12 etatami prokuratorскими (11 obsadzonych) i 3 etatami asesorskimi – wszystkie obsadzone. Jednemu asesorowi tej Prokuratury wykonywanie czynności prokuratorских powierzono na okres do 3 lat, natomiast dwóm – na okres do 2 lat. Z Prokuratury Rejonowej w S. delegowano czterech orzeczników, natomiast do jednostki delegowano dwóch prokuratorów.

Z analizy obciążenia prokuratorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury na podstawie wpływu spraw w 2020 r. oraz limitu etatów orzecznich i faktycznego zatrudnienia według stanu na 31 grudnia 2020 r. (bez uwzględnienia Działów do spraw Wojskowych) wynika, że w podanym okresie do Prokuratury Rejonowej w S. wpłynęło łącznie 4 045 spraw, w tym 3 353 sprawy karne. Uwzględniając ówczesne 12-osobowe faktyczne zatrudnienie, średnie miesięczne obciążenie prokuratora omawianej jednostki wynosiło 28,09 sprawy (w tym 23,28 sprawy karnej), przy średniej krajowej na poziomie 26,97 sprawy (w tym 23,51 sprawy karnej), co plasowało Prokuraturę Rejonową w S. wśród 14 jednostek szerebla rejonowego okręgu s. na 10 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ spraw ogółem, 8 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ jedynie spraw karnych.

W okręgu [...] zatrudnionych jest obecnie 25 asesorów, w tym 15 ma przedłużone powierzenie wykonywania czynności prokuratorских do 3 lat, 4 – do 2 lat oraz 6 powierzono wykonywanie czynności prokuratorских na okres roku.

Podjmując niniejszą decyzję uwzględniono sytuację etatowo-kadrową

nie tylko w Prokuraturze Rejonowej w S., ale też w obszarze pozostałych jednostek szczebla rejonowego w skali całego okręgu suwalskiego. Zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej, zajmowanego przez Skarżącego, umożliwiłoby ubieganie się przez asesora, który spełnia ustawowe warunki do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie o powołanie w procedurze konkursowej na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej.

Z punktu widzenia interesu służby nieuwzględnienie wniosku S. K. znajduje uzasadnienie. Prezentowane stanowisko jest zbieżne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego.

Pismem z 7 kwietnia 2023 r. S. K., działając na podstawie art. 127 § 4 p.p., złożył odwołanie od ww. decyzji PG i zarzucił naruszenie art. 127 § 1 i 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p., poprzez wydanie decyzji o niewyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, podczas gdy decyzja ta została wydana z przekroczeniem granic uznania i z naruszeniem zasady legalności, tj.:

1. bez zachowania wymogów proceduralnych, a mianowicie bez zasięgnięcia opinii właściwego w chwili złożenia wniosku prokuratora przełożonego – Prokuratora Rejonowego i oparcie skarżonej decyzji wyłącznie na stanowisku Prokuratora Regionalnego, który z uwagi na fakt, iż na chwilę składnia wniosku nie był bezpośrednim przełożonym Skarżącego, nie mógł ocenić jakości i efektywności wykonywania przez Skarżącego obowiązków służbowych, a zajęte przez niego negatywne stanowisko w sprawie sprowadza się wyłącznie do kwestii kadrowych lub innych okoliczności nieznanych Skarżącemu, jak też opinii Krajowej Rady Prokuratorów zamiast na opinii bezpośrednich przełożonych, w tym opinii Prokuratora Okręgowego;

2. bez odniesienia się do okoliczności wskazanych we wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, tj. np. nabycia prawa do nagrody jubileuszowej, po osiągnięciu stażu 45 lat pracy, co skutkowało wydaniem decyzji z całkowitym pominięciem słusznego interesu prokuratora;

3. bez należytego wyważenia, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania, szczególnych okoliczności mających uzasadnienie w interesie służby i leżących po stronie Skarżącego, poprzez niewskazanie dlaczego interes Skarżącego legitymującego 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 dotyczą Prokuratur Rejonowych, w których Skarżący pełnił służbę, a ponadto nie odnoszą się do struktury wiekowej prokuratorów zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prokuratury i w konsekwencji nie pozwalają na prawidłową ocenę kadrową w danej prokuraturze;

4. nierozpoznanie istoty sprawy i oparciem skarżonej decyzji wyłącznie na sytuacji kadrowej, z całkowitym pominięciem okoliczności przemawiających za wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie 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 walorów osobistych oraz przydatności zawodowej Skarżącego;

5. bez odniesienia się w uzasadnieniu skarżonej decyzji do okoliczności wskazanych we wniosku prokuratora, tj. umożliwienia nabycia prawa do nagrody jubileuszowej po osiągnięciu stażu 45 lat pracy oraz poprzez sporządzenie uzasadnienia skarżonej decyzji w sposób wykluczający przeprowadzenie jej efektywnej kontroli, tj. uniemożliwiający stwierdzenie czy w skarżonej decyzji uwzględniono słuszny interes prokuratora (liczne błędy merytoryczne i pisarskie);

6. bez zachowania wymogów proceduralnych wynikających z Regulaminu działania Krajowej Rady Prokuratorów poprzez niepoinformowanie zainteresowanego o terminie posiedzenia Rady, jak też nieprzesłanie – co jest obowiązkiem wynikającym z § 19 pkt 2 Regulaminu Krajowej Rady – stosownej uchwały, co uniemożliwia wprost odniesienie się do przyjętych okoliczności, które legły u podstaw negatywnego stanowiska Krajowej Rady Prokuratorów co do wniosku Skarżącego;

7. bez odniesienia do sytuacji konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury, co wymaga od PG dokonywania stosownych ustaleń oraz szerokiego i przekonującego uzasadnienia odmownej decyzji.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu odwołania – Skarżący wniósł o zmianę lub uchylenie przedmiotowej decyzji

i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z uwagi na stwierdzone błędy w ustaleniach faktycznych stanowiących podstawę wydania tej decyzji oraz mogące mieć wpływ na treść tego orzeczenia.

Pismem z 1 czerwca 2023 r. Prokurator Generalny złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania wobec braku uzasadnionych podstaw. W piśmie PG rozwinął swoje stanowisko.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się zasadne, albowiem zaskarżona decyzja Prokuratora Generalnego nie odpowiada prawu.

Zgodnie z art. 127 § 2 p.p., prokurator może nadal zajmować stanowisko po ukończeniu 65. roku życia, 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 przez prokuratora.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2012 r., III PO 5/11). Użyty w art. 127 § 2 p.p. wyraz „może” oznacza kompetencję Prokuratora Generalnego do uznaniowego wydawania decyzji w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska prokuratora (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 3 lutego 2011 r., III PO 9/11; z 3 marca 2011 r., III PO 11/10 oraz III PO 12/10; z 24 stycznia 2012 r., III PO 5/11; z 14 lutego 2012 r., III PO 8/11; z 10 stycznia 2019 r., I NO 17/18; z 6 października 2021 r., I NO 50/21). Decyzja ta nie może być jednak podjęta w sposób zupełnie dowolny, bez uwzględnienia okoliczności

przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu zgody (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 10 kwietnia 2008 r., III PO 2/08; z 15 lipca 2015 r., III PO 3/15; z 10 stycznia 2019 r., I NO 17/18; por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2022 r., I NO 49/21).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że zaskarżona decyzja nie poddaje się efektywnej kontroli instancyjnej. Już w pierwszym fragmencie (akapicie) jej uzasadnienia pojawiają się okoliczności, które nie wystąpiły w ocenianym przypadku. Skarżący w swym wniosku z 9 września 2019 r. nie wskazał daty, do której chce pełnić służbę oraz nie przedłożył zaświadczenia lekarskiego z 24 marca 2020 r. Także dalsze, oczywiste błędy w treści uzasadnienia decyzji (jak choćby wskazanie, że „Prokuratura Rejonowa w S. dysponuje limitem 115 etatów orzeczniczych” – s. 3, czy stwierdzenie, że „podejmując niniejszą decyzję uwzględniono sytuację etatowo-kadrową nie tylko w Prokuraturze Rejonowej w S., ale też w obszarze pozostałych jednostek szczebla rejonowego w skali całego okręgu suwalskiego” – s. 3), nasuwają daleko idące wątpliwości co do tego, czy Prokurator Generalny, przed wydaniem rozstrzygnięcia, zbadał stan faktyczny sprawy.

Powyższych błędów i przeinaczeń nie można traktować tylko w kategoriach oczywistych omyłek pisarskich, jak chce tego Prokurator Generalny (s. 2 odpowiedzi na odwołanie). Przed wydaniem każdej decyzji, jako aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki, a tym bardziej tak ważnej decyzji dla konkretnego prokuratora, podstawowym zadaniem organu władzy publicznej jest dokładne zbadanie, a następnie przytoczenie stanu faktycznego. Dopiero prawidłowe ustalenia faktyczne mogą być podstawą dla dokonania subsumpcji i prowadzenia wywodu prawnego w treści uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Decyzje Prokuratora Generalnego powinny być konstruowane w taki sposób, który nie będzie przyczyniał się do hipotetycznej utraty zaufania do tego urzędu. Skarżący, jako prokurator z wieloletnim stażem, miał prawo oczekiwać starannego rozpoznania jego wniosku, do czego w niniejszej sprawie nie doszło.

Daleko idące braki i liczne błędy w uzasadnieniu decyzji skutkują koniecznością usunięcia jej z obrotu prawnego, jako niepoddającej się kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy.

Ponownie rozpoznając sprawę, Prokurator Generalny zgromadzi odpowiedni materiał dowodowy, a następnie wyda rozstrzygnięcie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Paweł Czubik Paweł Księżak Marek Dobrowolski

[SOP]

[ms]