



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania J.J.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr [...] z dnia 18 maja 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 15 listopada 2023 r.,

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

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny decyzją z 18 maja 2023 r., nr pisma [...], działając na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1247 ze zm.; dalej jako: „p.p.”) w zw. z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 217 ze zm.; dalej jako: „p.u.s.p.”), nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez J. J. (dalej jako: „Skarżący”) stanowiska prokuratora.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Prokurator Generalny wskazał m.in., że Skarżący złożył wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do dnia 17 kwietnia 2025 r. Do powyższego wniosku dołączył zaświadczenie lekarskie z 10 października 2022 r., z którego wynika, iż brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez niego pracy na stanowisku prokuratora. Ponadto, przedłożył zaświadczenie psychologiczne z 10 października 2022 r., w którym wskazano, iż jest zdolny w zakresie predyspozycji i umiejętności psychologicznych do pełnienia obowiązków prokuratora.

Prokurator Regionalny w L. stwierdził, że po zapoznaniu się z aktami osobowymi Skarżącego nie widzi jakichkolwiek podstaw do uwzględnienia przedmiotowego wniosku.

Na posiedzeniu 4 kwietnia 2023 r. 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 Prokuratorze Generalnym wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Powyższy wniosek i zaświadczenie, składa się Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia.

Ewentualne 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. 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 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.

Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora należy traktować jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami. Wieloletnie doświadczenie zawodowe i dobry stan zdrowia Skarżącego 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. Nie bez znaczenia są także negatywne stanowiska Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz Prokuratora Regionalnego w K. [jak wskazuje Sąd Najwyższy, powinno być – w L.].

Z danych Biura Kadr wynika, że Prokuratura Regionalna w L. dysponuje limitem 30 etatów prokuratorskich (29 obsadzonych). Wolne stanowisko prokuratorskie zostało utrzymane w jednostce i jest przedmiotem wniosku o powołanie. Z Prokuratury Regionalnej w L. delegowano dwunastu prokuratorów, natomiast do jednostki delegowano trzydziestu dwóch prokuratorów. Z analizy obciążenia prokuratorów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury na podstawie wpływu spraw w 2022 r. oraz limitu etatów orzeczniczych i faktycznego zatrudnienia według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wynika, że w podanym okresie do Prokuratury Regionalnej w L. wpłynęło łącznie 2 757 spraw, w tym 217 spraw karnych. Uwzględniając ówczesne 50-osobowe faktyczne zatrudnienie, roczne obciążenie prokuratora omawianej jednostki wynosiło 55,14 sprawy (w tym 4,34 sprawy karnej), przy średniej krajowej na poziomie 54,04 sprawy (w tym 2,17 sprawy karnej), co plasowało Prokuraturę Regionalną w L. wśród 11 jednostek szereblu regionalnego na: 5 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego

w oparciu o wpływ spraw ogółem, 2 miejscu – przy uwzględnieniu obciążenia obliczonego w oparciu o wpływ jedynie spraw karnych.

Aktualne faktyczne zatrudnienie w Prokuraturze Regionalnej w L., uwzględniając wakat prokuratorski oraz delegacje z i do jednostki, wynosi 49 prokuratorów.

Jednym z elementów polityki kadrowej Prokuratora Generalnego jest zmniejszenie liczby wieloletnich delegacji prokuratorów do jednostek wyższego szczebla poprzez umożliwienie awansu zawodowego prokuratorom jednostek niższego szczebla. Aktualnie wśród 31 osób delegowanych do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Regionalnej w L. jedna osoba rozpoczęła delegowanie w 2014 r., dwie w 2016 r., trzy w 2017 r., cztery w 2018 r., dwanaście w 2019 r., pięć w 2020 r., dwie w 2021 r. i po jednej w 2022 r. oraz w 2023 r. Kilkuletni okres trwania tych delegacji, z których aż 27 zostało oznaczonych na czas nieokreślony, świadczy o pełnym przygotowaniu merytorycznym delegowanych prokuratorów do pracy w prokuraturze regionalnej, a tym samym uzasadnia powołanie ich na wyższe stanowisko służbowe.

Zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury regionalnej, zajmowanego przez Skarżącego, pozwoliłoby na jego obsadę przez jednego z delegowanych prokuratorów do Prokuratury Regionalnej w L. i w efekcie uzyskanie awansu zawodowego. Jednocześnie zostałby zwolniony etat prokuratora prokuratury okręgowej, konsekwencją czego byłoby umożliwienie prokuratorom prokuratur rejonowych ubiegania się o powołanie na wyższe stanowisko prokuratorskie.

Interes służby wyraża się w prowadzeniu polityki kadrowej, która uwzględnia pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich, związaną z jednej strony z osiągnięciem 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. Dlatego też, z punktu widzenia interesu służby prokuratorskiej, nieuwzględnienie wniosku Skarżącego znajduje

uzasadnienie. Prezentowane stanowisko jest zbieżne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego. Przejście prokuratora w stan spoczynku (bądź innych dożywotnio mianowanych urzędników państwowych na emeryturę) po osiągnięciu ustawowo określonej granicy wiekowej 65 lat zmierza do ustanowienia „korzystnej struktury wiekowej” mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodszych prokuratorów (...).

Pismem z 20 czerwca 2023 r. J. J., reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł do Sądu Najwyższego odwołanie od ww. decyzji Prokuratora Generalnego, na podstawie art. 127 § 2-4 p.p. w zw. z art. 73 § 2 p.u.s.p., zaskarżając ją w całości.

Wskazanej decyzji zarzucił:

1. naruszenie art. 127 § 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p. polegające na wydaniu zaskarżonej decyzji z przekroczeniem granic swobodnego uznania, wyznaczonego treścią tych przepisów, poprzez daleko posuniętą dowolność korzystania przez Prokuratora Generalnego z przypisanej mu kompetencji w przedmiocie niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia oraz poprzez uwzględnienie przy rozpoznawaniu sprawy wyłącznie sytuacji etatowo-kadrowej w Prokuraturze Regionalnej w L. i postulatu pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich, z jednoczesnym pominięciem wszelkich czynników bezpośrednio dotyczących Skarżącego, bez należytego wyważenia, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania, szczególnych okoliczności mających uzasadnienie w interesie służby i leżących po stronie Skarżącego, poprzez zaniechanie wskazania 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 nie odnoszą się do struktury wiekowej prokuratorów zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prokuratury i w konsekwencji nie pozwalają na prawidłową ocenę kadrową w danej prokuraturze;

2. naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez niesłuszne przyjęcie, że prokurator zostaje obligatoryjnie przeniesiony w stan spoczynku z chwilą ukończenia 65-go roku życia, podczas gdy Konstytucja RP określa, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w szczególności równe prawa co do zatrudnienia i awansów, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji, a sam fakt osiągnięcia wieku obligującego do przeniesienia prokuratora w stan spoczynku winien być pozytywny w sposób odpowiadający zatrudnieniu innych osób, dla których osiągnięcie wieku emerytalnego stanowi uprawnienie do przejścia na emeryturę, a nie obowiązek dokonania tej czynności i jest uzależnione wyłącznie od woli dalszego świadczenia pracy i nie może stanowić jedynej podstawy rozwiązania stosunku pracy;

3. naruszenie art. 327¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do okoliczności wskazanych we wniosku Skarżącego, tj. specyfiki jego doświadczenia zawodowego i – co za tym idzie – przydatności w pracy na zajmowanym dotychczas stanowisku oraz poprzez sporządzenie uzasadnienia skarżonej decyzji w sposób wykluczający przeprowadzenie jej efektywnej kontroli, tj. uniemożliwiający stwierdzenie czy w decyzji tej uwzględniono słuszny interes Skarżącego;

4. naruszenie art. 127 § 2 p.p. poprzez wydanie decyzji przez Prokuratora Krajowego – X.Y. jako Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego działającego z upoważnienia Prokuratora Generalnego, podczas gdy Prokurator Krajowy, jako osoba z mocy ustawy powołana do wydania opinii, o której mowa w art. 127 § 2 p.p., nie jest umocowany do wydania przedmiotowej decyzji, albowiem byłaby ona w rzeczywistości tożsama z wydaną przez niego w danej sprawie opinią i stanowiła jej aprobatę, z tego względu decyzja w przedmiocie wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie wskazanego stanowiska winna być wydana przez Prokuratora Generalnego, a nie jeden z podmiotów uprawnionych do zaopiniowania tegoż wniosku.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu odwołania – Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji i wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez prokuratora J. J. stanowiska prokuratora Prokuratury Regionalnej w L. do dnia 17 kwietnia 2025 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonej

decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Pismem z 10 sierpnia 2023 r. Prokurator Generalny wniósł o oddalenie odwołania Skarżącego wobec braku uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona decyzja Prokuratora Generalnego została wydana z naruszeniem przepisów proceduralnych.

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).

Jak wynika z przytoczonych powyżej poglądów orzeczniczych, kontrola sprawowana przez Sąd Najwyższy w odniesieniu do uznaniowych decyzji Prokuratora Generalnego obejmuje także ocenę zachowania przez wskazany organ wymaganych warunków proceduralnych. W tym zakresie pierwszoplanowe znaczenie ma treść art. 127 § 2 p.p. W myśl tego przepisu, rozstrzygnięcie Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora zapada po zasięgnięciu opinii Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego.

W ocenie Sądu Najwyższego w składzie orzekającym, art. 127 § 2 p.p. kreuje obowiązek zasięgnięcia przez Prokuratora Generalnego opinii trzech podmiotów (Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego), co stanowi konieczny element procedury prowadzącej do rozstrzygnięcia w zakresie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Ujmując ten problem syntetycznie, przed wydaniem decyzji Prokurator Generalny musi obligatoryjnie uzyskać opinie Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego.

Tymczasem w przekazanej do Sądu Najwyższego dokumentacji dotyczącej zaskarżonej decyzji znajduje się opinia Prokuratora Regionalnego w L. z 18 października 2022 r. oraz uchwała Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z 4 kwietnia 2023 r. Brak natomiast opinii Prokuratora Krajowego. Za spełniającą kryteria opinii w myśl art. 127 § 2 p.p. nie sposób uznać odrębnej adnotacji uczynionej przez X.Y. – Prokuratora Krajowego na piśmie z Biura Kadr Prokuratury Krajowej z 18 kwietnia 2023 r. o treści: „Zgoda na zaopiniowanych pozytywnie; 20.04.23 r.”. Nie do końca jasnym jest przy tym czy X.Y. działał tutaj jako Prokurator Krajowy czy jako Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, z jego upoważnienia. Nieścisłości w tym zakresie dostrzega Skarżący, wskazując: „nie sposób (...) w treści zaskarżonej decyzji odnaleźć informacji odnośnie opinii wydanej w niniejszym przedmiocie przez Prokuratora Krajowego - Pana X.Y.” (s. 11 odwołania).

Podsumowując, w ocenie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, procedując wniosek J.J. o dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, nie zachowano

właściwych reguł postępowania, określonych w sposób jednoznaczny w art. 127 § 2 p.p. W aktach sprawy brakuje bowiem odrębnej opinii Prokuratora Krajowego, która jest wymagana przez prawo. Przedmiotowe naruszenie skutkuje uchyleniem zaskarżonej decyzji i przekazaniem sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Stwierdzenie powyższego uchybienia, do którego Skarżący nawiązał w swym środku zaskarżenia, choć nie uczynił tego jednoznacznie w ramach zaprezentowanych zarzutów, czyni zbędnym odnoszenie się przez Sąd Najwyższy do pozostałej treści (zarzutów) odwołania.

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

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[ms]