



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z odwołania A. S.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr [...] z dnia 13 czerwca 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 12 czerwca 2024 r.,

oddala odwołanie.

Tomasz Demendecki Elżbieta Karska Mirosław Sadowski

UZASADNIENIE

Decyzją [...] z 13 czerwca 2023 r. Prokurator Generalny na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 66; dalej: 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. 2072; dalej: p.u.s.p.) nie wyraził zgody

na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez A. S., prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie (dalej: Odwołująca się).

W uzasadnieniu decyzji Prokurator Generalny wskazał, że prokurator A. S. złożyła wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, tj. po dniu 23 marca 2023 r. – do dnia 23 marca 2028 r. Do wniosku dołączyła orzeczenie lekarskie z badań okresowych z 15 września 2022 r. i zaświadczenie lekarskie z 4 października 2022 r., z których wynika, że brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez nią pracy na stanowisku prokuratora.

Powyższy wniosek został zaopiniowany pozytywnie przez Dyrektora Biura Prezydialnego w Prokuraturze Krajowej.

Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym negatywnie zaopiniowała ów wniosek.

Prokurator Generalny podniósł, 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. Powyższy wniosek i zaświadczenie składa się Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ewentualne wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora – w świetle przytoczonych uregulowań – ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całokształtu okoliczności, tj. zarówno przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych, dotyczących konkretnego prokuratora. Możliwość dalszego zajmowania stanowiska prokuratora należy traktować jako wyjątek od ustawowej reguły przechodzenia w stan spoczynku po osiągnięciu wieku obligującego do przeniesienia prokuratora w stan spoczynku z mocy prawa, który to wyjątek powinien być podyktowany szczególnymi okolicznościami.

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności rozpoznawanej sprawy Prokurator Generalny zajął stanowisko, że wskazane we wniosku prokurator A. S. jej wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz dobry stan zdrowia, jakkolwiek zasługują na uznanie, to jednak nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. Nie bez znaczenia dla tej oceny jest także negatywne stanowisko Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.

W dalszej części uzasadnienia decyzji Prokurator Generalny przedstawił sytuację kadrową Prokuratury Krajowej – Wydziału Skarg i Wniosków oraz Prokuratury Regionalnej w Warszawie. Wskazał, że podejmując przedmiotową decyzję uwzględniono sytuację etatowo – kadrową nie tylko w obszarze Prokuratury Krajowej i Regionalnej, ale również w jednostkach niższego szczebla. Analiza potrzeb etatowych w obrębie całego kraju uzasadnia, jego zdaniem, 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 oraz z zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Konsekwencją tego będzie zwolnienie etatu prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie.

W konkluzji uzasadnienia decyzji Prokurator Generalny stwierdził, że interes służby wyraża się w prowadzeniu opisanej wyżej polityki kadrowej, ukierunkowanej na pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich. Z punktu widzenia tak rozumianego interesu nieuwzględnienie wniosku prokurator A. S. znajduje uzasadnienie.

Prokurator A. S. złożyła odwołanie w dniu 12 lipca 2023 r. od decyzji Prokuratora Generalnego z 13 czerwca 2023 r., zaskarżając ją i wnosząc o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Decyzji tej zarzuciła naruszenie art. 127 § 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p., polegające na wydaniu decyzji z naruszeniem zasady legalności oraz z przekroczeniem granic uznania, tj.:

1. bez zachowania wymogów proceduralnych tj. bez zasięgnięcia przez Prokuratora Generalnego opinii Prokuratora Krajowego oraz opinii właściwego prokuratora przełożonego wymaganych przy wydawaniu decyzji w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez prokuratora stanowiska po ukończeniu 65 roku życia;
2. bez należytego uzasadnienia „interesu służby” w szczególności przez odniesienie tego interesu wyłącznie do sytuacji kadrowej Prokuratury Regionalnej bez uwzględniania sytuacji kadrowej Prokuratury Krajowej w szczególności jej Biura Prezydialnego i Wydziału Skarg i Wniosków, którym kieruje Odwołująca się, gdzie występują poważne braki kadrowe, a także bez uwzględniania szczególnego charakteru pracy Wydziału Skarg i Wniosków;
3. bez należytego wyważenia - z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania – szczególnych okoliczności leżących po stronie Odwołującej się przez brak wskazania, dlaczego interes Odwołującej legitymującej się doświadczeniem zawodowym, wieloletnim stażem pracy, posiadaną wiedzą, ponadprzeciętnym zaangażowaniem powinien ustąpić abstrakcyjnej przesłance „interesu służby”, która miałaby polegać na bliżej nieokreślonej i nieuzasadnionej wymianie pokoleniowej kadr prokuratorskich.

W odpowiedzi na odwołanie z 7 września 2023 r. Prokurator Generalny wniósł o jego oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

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. Wniosek i zaświadczenie, o których mowa w powołanym przepisie, składa się

Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na 6 miesięcy przed ukończeniem 65. roku życia (at. 127 § 3 zd. 1 p.p.).

Na mocy odesłania wynikającego z art. 127 § 1 p.p., do prokuratorów stosuje się odpowiednio m.in. art. 69 p.u.s.p., przy czym przewidziane w tej ustawie uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości przysługują w stosunku do prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu. Powołany przepis p.u.s.p. określa w § 1b kryteria, jakimi należy się kierować podejmując decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu wieku uprawniającego sędziego do przejścia w stan spoczynku. Zgodnie z jego treścią wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego (prokuratora), jest możliwe jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego (prokuratur) lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (prokuratur).

Odnosząc się do zarzutu niezachowania wymogów proceduralnych, należy wskazać, że art. 13 p.p. stanowi, iż Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia. Prokurator Generalny umocował Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego do podejmowania decyzji o wyrażeniu zgody na zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia (§ 2.1 pkt. 15g Zarządzenia nr 28/22 z dnia 3 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego). W świetle powyższego chybnym jest zarzut naruszenia przepisów regulujących tryb postępowania w procedurze wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, poprzez niezaznajomienie się przez Prokuratora Generalnego z treścią opinii Prokuratora Regionalnego w Warszawie oraz wskazujący na brak opinii Prokuratora Krajowego. Z negatywną dla skarżącej opinią Prokuratora Regionalnego w Warszawie Prokurator Krajowy zapoznał się na posiedzeniu Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym i tam też wyraził swoją opinię uczestnicząc w głosowaniu.

W ocenie Sądu Najwyższego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prokurator Generalny przedstawił argumentację, która pozwala na poddanie tej decyzji sądowej kontroli i merytoryczne rozpoznanie wniesionego od niej odwołania.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwrócono uwagę, że użyty w art. 127 § 2 p.p. wyraz „może” oznacza kompetencję Prokuratora Generalnego do uznaniowego wydawania decyzji w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska prokuratora (wyroki Sądu Najwyższego: z 3 marca 2011 r., III PO 12/10; z 3 lutego 2011 r., III PO 9/11; z 24 stycznia 2012 r., III PO 5/11; z 3 marca 2011 r., III PO 11/10; z 14 lutego 2012 r., III PO 8/11; z 6 października 2021 r., I NO 50/21). Dlatego rozpoznając odwołanie wniesione na podstawie art. 127 § 4 p.p. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do ingerencji w materialną treść zaskarżonej decyzji, albowiem dokonanie oceny co do zasadności dalszego zajmowania stanowiska prokuratora stanowi wyłączną kompetencję Prokuratora Generalnego. Sąd Najwyższy uprawniony jest jedynie do zbadania decyzji Prokuratora Generalnego pod kątem zgodności z prawem. Zasadność takiej decyzji nie podlega kontroli ze strony Sądu Najwyższego, o ile nie miało wpływu na nią naruszenie zasady legalności, w tym użycie niedozwolonego kryterium oceny (wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r., I NO 16/18).

Jak wskazano w części historycznej uzasadnienia, odmowę wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez Odwołującą się stanowiska prokuratora Prokurator Generalny uzasadnił względami określonej polityki kadrowej, wynikającej z analizy potrzeb etatowych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury w obrębie całego kraju, która opiera się na pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich. W szczególności wskazał, że zwolnienie stanowiska prokuratora Prokuratury Regionalnej przez Odwołującą się pozwoliłoby na jego obsadę spośród prokuratorów delegowanych tam z Prokuratury Okręgowej i tym samym na ich awans zawodowy. Z kolei zwolnienie przez osoby delegowane etatów prokuratora prokuratury okręgowej umożliwi ubieganie się o powołanie na to stanowisko przez prokuratorów spełniających ustawowe warunki do powołania na takie stanowisko prokuratorskie.

Powyższa argumentacja Prokuratora Generalnego wprost odwołuje się zatem do pojęcia „racjonalnego wykorzystania kadr”, o którym mowa w art. 69 § 1b p.u.s.p.,

jako ustawowo dopuszczalnego kryterium, które można wziąć pod uwagę podejmując decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65. roku życia. W wyroku z 11 maja 2011 r., III PO 2/11, Sąd Najwyższy wprost wskazał, że „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorskich, związana z jednej strony, z osiaganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, a z drugiej strony, z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich, jest uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., III PO 12/10).

Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do oceny celowości realizowanej przez Prokuratora Generalnego polityki kadrowej. Może jedynie badać, czy przyjęte zasady tej polityki uzasadniają podjęcie negatywnej decyzji odnośnie do wniosku prokuratora złożonego na podstawie art. 127 § 2 p.p. W niniejszej sprawie Prokurator Generalny, zdaniem Sądu Najwyższego, przekonująco wyjaśnił, w jaki sposób negatywne załatwienie wniosku Odwołującej się będzie służyło realizacji przyjętych założeń w tym zakresie. Nie ma przy tym znaczenia, że – jak podniosła Odwołująca się – w okresie dwóch pierwszych miesięcy 2023 r. odeszło w stan spoczynku lub zakończyło pracę czterech doświadczonych prokuratorów z Wydziału Skarg i Wniosków Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej. Decyzje personalne podejmowane w ramach racjonalnego wykorzystania kadr prokuratury winny mieć bowiem na względzie sytuację i potrzeby całej jednostki organizacyjnej prokuratury, a nie tylko jej poszczególnych wewnętrznych komórek.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut prokurator A.S., że Prokurator Generalny wydał zaskarżoną decyzję bez należytego wyważenia szczególnych okoliczności leżących po stronie Odwołującej się, z naruszeniem zasady proporcjonalności i równego traktowania. W uzasadnieniu decyzji Prokurator Generalny odnotował wieloletnie doświadczenie zawodowe Odwołującej się i jej dobry stan zdrowia – wskazując jednak, że nie stanowią one wyjątkowych okoliczności przemawiających za uwzględnieniem złożonego przez nią wniosku (s. 2 decyzji). Ocenę tę należy podzielić. Zdolność, ze względu na stan zdrowia,

do dalszego pełnienia obowiązków prokuratora stanowi bowiem 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 są to zatem okoliczności, które mogłyby mieć dla kierunku decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora rozstrzygające znaczenie. To samo dotyczy pozostałych podniesionych w rozpoznawanym odwołaniu okoliczności, odnoszących się do oceny pracy Odwołującej się. Zaangażowanie w wypełnianie obowiązków służbowych i wynikające z niego uznanie przełożonych i współpracowników winny bowiem cechować każdego prokuratora, który obowiązany jest postępować zgodnie ze złożonym ślubowaniem prokuratorskim (art. 96 § 1 p.p.), a więc, w szczególności, obowiązki swego urzędu wypełniać sumiennie (zob. art. 92 § 1 p.p.).

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 z 15 lipca 2015 r., III PO 3/15). Z powyższego wynika, że kwestionując decyzję Prokuratora Generalnego o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska odwołujący się prokurator powinien wskazać okoliczności, które w danym konkretnym przypadku przemawiają za odstąpieniem od wskazanej zasady, a ponieważ zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę założeniem sytuacja taka musi mieć charakter wyjątkowy, okoliczności te – czy to leżące po stronie prokuratora, czy też mające oparcie w interesie służby prokuratorskiej lub innym ważnym interesie publicznym – powinny mieć szczególnie doniosły charakter. Zgromadzony w sprawie materiał nie daje podstaw do stwierdzenia, by tego rodzaju okoliczności zaistniały w niniejszej sprawie. Nie wskazuje na nie również wniesione przez prokurator A. S. odwołanie.

Reasumując, powyższe uwagi należy ponownie wskazać, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i dokonywać oceny, czy zainteresowany prokurator ma nadal sprawować swoją funkcję, lecz jedynie bada, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów (wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., III PO 12/10). Zaskarżona decyzja, zdaniem Sądu Najwyższego, nie jest takimi wadami dotknięta. Nie ma więc podstaw do jej uchylenia i przekazania sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania, o co wносиła Odwołująca się.

Z powyższych względów 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 (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269) w zw. z art. 127 § 1 p.p. orzekł jak w sentencji, oddalając odwołanie.

Tomasz Demendecki Elżbieta Karska Mirosław Sadowski

[SOP]

[ms]