



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Grzegorz Pastuszko (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. P.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr [...] z dnia 2 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 31 lipca 2024 r.,

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

Paweł Czubik Joanna Lemańska Grzegorz Pastuszko

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny decyzją z 2 listopada 2023 r., nr pisma [...], działając na podstawie art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2023, poz. 1360 ze zm., dalej: „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:

„p.u.s.p.”) nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez M.P. (dalej: „Odwołujący się”) stanowiska prokuratora.

W uzasadnieniu decyzji Prokurator Generalny wskazał m.in., że Odwołujący się złożył wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do dnia 19 lutego 2029 r. Do powyższego wniosku dołączył zaświadczenie lekarskie z 18 lipca 2023 r., z którego wynika, iż brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez niego pracy na stanowisku prokuratora. Ponadto przedłożył zaświadczenie psychologiczne z 12 lipca 2023 r., w którym wskazano, iż jest zdolny w zakresie predyspozycji i umiejętności psychologicznych do pełnienia obowiązków prokuratora.

Prokurator Regionalny w Gdańsku nie poparł wniosku Odwołującego się, zaznaczając, że bez wątpienia posiada on wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz dobry stan zdrowia potwierdzony w przedłożonych przez niego dokumentach, jednak przesłanki te nie mogą przesądzać o pozytywnym odniesieniu się do złożonego wniosku, zaś posiadanie bogatego doświadczenia zawodowego jest wśród prokuratorów ubiegających się o taką zgodę raczej regułą. Zaznaczył on, że jego zadaniem jest właściwe kształtowanie polityki kadrowej w jednostce mu bezpośrednio podległej, jak i w pozostałych, funkcjonujących w obszarze działania Prokuratury Regionalnej w Gdańsku, przedstawił sytuację kadrową oraz konieczność zmniejszenia liczby wieloletnich delegacji do jednostek wyższego szczebla poprzez umożliwienie prokuratorom awansu zawodowego, a także kadrową wymianę pokoleń.

Na posiedzeniu 3 października 2023 r. Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym negatywnie zaopiniowała wniosek Odwołującego się.

W dalszym wywodzie Prokurator Generalny zobrazował sytuację kadrową nie tylko w Prokuraturze Regionalnej w Gdańsku, ale w podległych jej prokuraturach okręgowych i rejonowych. Ponadto przedstawił sytuację asesorów prokuratorskich i wymóg zabezpieczenia wolnych stanowisk asesorskich dla aplikantów przystępujących do egzaminu prokuratorskiego w kwietniu 2024 r. Mając to na uwadze, wskazał, że zwolnienie stanowiska prokuratora prokuratury regionalnej, zajmowanego przez Odwołującego się, pozwoliłoby na jego obsadę przez jednego z delegowanych prokuratorów do Prokuratury Regionalnej w Gdańsku i w efekcie uzyskanie awansu zawodowego. Jednocześnie zostałby zwolniony etat prokuratora prokuratury okręgowej, konsekwencją czego byłoby umożliwienie

prokuratorom prokuratur rejonowych ubieganie się o powołanie na wyższe stanowisko prokuratorskie.

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

Jak podkreślał w kolejnej części wyводу, „(...) 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 ustawy – Prawo o prokuraturze warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody prokuratorowi na dalsze pozostawanie w służbie.” Dodał przy tym, że 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 Odwołującego się 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 Gdańsku.

Jak wskazał Prokurator Generalny, interes służby wyraża się w prowadzeniu polityki kadrowej, która uwzględnia pokoleniową wymianę kadr prokuratorских, związaną z jednej strony z osiaganiem przez prokuratorów wieku umożliwiajacego im skorzystanie ze stanu spoczynku, a z drugiej z potrzeba umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorских. Jest to przesłanka o podstawowym znaczeniu mająca na celu długofalowy interes służby. Dlatego też, z punktu widzenia interesu służby prokuratorской, nieuwzględnienie wniosku Odwołującego się znajduje uzasadnienie. Prezentowane stanowisko jest zbieżne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego.

Pismem z 14 grudnia 2023 r. M. P. wniósł do Sądu Najwyższego odwołanie od ww. decyzji Prokuratora Generalnego, na podstawie art. 127 § 1 i 4 p.p. zaskarżając ją w całości.

Wskazanej decyzji zarzucił obrazę art. 127 § 1 i 2 p.p. w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p. poprzez:

1. wydanie zaskarżonej decyzji z przekroczeniem granic uznania i z naruszeniem zasady legalności, tj. bez zachowania wymogów proceduralnych, a mianowicie bez zasięgnięcia opinii Prokuratora Krajowego;

2. wydanie decyzji przez Prokuratora Krajowego – 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 ze stanowiskiem Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym,

której przewodniczącym jest Prokurator Krajowy, i stanowiła jej aprobatę przez jeden z podmiotów uprawnionych do zaopiniowania wniosku prokuratora;

3. wydanie zaskarżonej decyzji z przekroczeniem granic swobodnego uznania, wyznaczonego treścią wskazanych wyżej 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 Gdańsku i postulatu pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich, z jednoczesnym pominięciem wszelkich czynników bezpośrednio dotyczących Odwołującego się, bez należytego wyważenia, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania, szczególnych okoliczności mających uzasadnienie w interesie służby i leżących po stronie Odwołującego się, poprzez zaniechanie wskazania dlaczego jego interes, legitymującym się doświadczeniem zawodowym, wieloletnim stażem pracy (36 lat), 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;

4. przywołanie danych statystycznych załatwionych spraw przypadających na jednego prokuratora w Prokuraturze Regionalnej w Gdańsku w sytuacji, gdy wykonuje on czynności służbowe w wydziale organizacyjnym w związku z czym należało odnieść się do danych statycznych obejmujących między innymi dane liczbowe w zakresie udziału w rozprawach sądowych, prowadzonych lub nadzorowanych postępowaniach przygotowawczych, sprawowanych zwierzchnich nadzorach służbowych i obciążeniach w stosunku do innych prokuratorów wykonujących czynności w wydziale organizacyjnym;

5. nieodniesienie się w zaskarżonej decyzji do argumentów przedstawionych przez Odwołującego się na posiedzeniu Krajowej Rady

Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym 3 października 2023 r., a dotyczących w szczególności modyfikacji wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora – do dnia 19 lutego 2026 r. (dwa lata zamiast pięciu lat), nieodniesienie się do okoliczności, które – w toku posiedzenia – Odwołujący się przywołał w celu uzasadnienia dalszego wykonywania czynności zawodowych przez kolejne 2 lata (zakończenie postępowań przygotowawczych, udział w rozprawach pierwszo-instancyjnych i odwoławczych, koordynowanie spraw z zakresu handlu ludźmi i przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, przejęcie referatu prokuratora będącego na urlopie dla poratowania zdrowia), oraz nieodniesienie się do braku zwolnień lekarskich przez ostatnie trzy lata (w trakcie 36-letniej służby Odwołujący się był na zwolnieniach lekarskich łącznie 17 dni), co w przypadku pozytywnego rozpatrzenia mojego wniosku umożliwiłoby mi elastyczne przekazanie obowiązków zawodowych swoim następcom.

W oparciu o powyższe zarzuty, rozwinięte następnie w uzasadnieniu odwołania, Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 ukształtował się pogląd, 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; 3 marca 2011 r., III PO 11/10 oraz III PO 12/10; 24 stycznia 2012 r., III PO 5/11; 14 lutego 2012 r., III PO 8/11; 10 stycznia 2019 r., I NO 17/18; 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; 15 lipca 2015 r., III PO 3/15; 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, 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 pierwszorzędne 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 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. Oznacza to, że przed wydaniem decyzji Prokurator Generalny musi obligatoryjnie uzyskać opinie Prokuratora Krajowego, Krajowej Rady Prokuratorów oraz właściwego prokuratora przełożonego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 2023 r., I NO 35/23).

Tymczasem, w rozpoznawanej sprawie, na podstawie przekazanej do Sądu Najwyższego dokumentacji dotyczącej zaskarżonej decyzji znajduje się opinia Prokuratora Regionalnego w Gdańsku z 2 sierpnia 2023 r. oraz uchwała Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z 3 października 2023 r.

Brak jest natomiast opinii Prokuratora Krajowego.

Za spełniającą kryteria opinii w myśl art. 127 § 2 p.p. nie sposób uznać odrębnej adnotacji sporządzonej przez D.B. na piśmie z Biura Kadr Prokuratury Krajowej z 13 października 2023 r. Adnotacja ta zawiera lakoniczne sformułowanie „Zgoda na osoby zaopiniowane pozytywnie; brak zgody na osoby zaopiniowane negatywnie 16.10.23 r.”, a przy tym jest sporządzona bez wskazania w jakim charakterze D.B. działał.

Konkludując, w ocenie Sądu Najwyższego procedowanie wniosku M. P. o dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przeprowadzono bez zachowania reguł postępowania określonych w sposób jednoznaczny w art. 127 § 2 p.p. Podstawą tego twierdzenia jest fakt, że w aktach sprawy brakuje odrębnej opinii Prokuratora Krajowego, której wymagają przepisy obowiązującego prawa. Za wydanie opinii przez Prokuratora Krajowego nie można uznać odrębnego wpisu „brak zgody na osoby zaopiniowane negatywnie”, tym bardziej, że wyrażenie to dotyczy większej liczby osób i nie wiadomo, w jakiej roli wystąpił formułujący je D.B.

Stwierdzenie przedmiotowego naruszenia uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. Jednocześnie czyni ono zbędnym zajęcie przez Sąd Najwyższy stanowiska względem pozostałych zarzutów ujętych w odwołaniu.

Wobec tego ustalenia Prokurator Generalny, rozpoznając sprawę ponownie, zgromadzi prawidłowy materiał dowodowy, w tym opinię Prokuratora Krajowego, a następnie wyda rozstrzygnięcie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

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

Paweł Czubik Joanna Lemańska Grzegorz Pastuszko

[SOP]

[a!]