



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Marek Dobrowolski

w sprawie z odwołania A. Z.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr [...] z dnia 28 grudnia 2022 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 7 listopada 2023 r.,

**uchyla zaskarżona decyzję i przekazuje sprawę Prokuratorowi
Generalnemu do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 28 grudnia 2022 r. sygn. [...], Prokurator Generalny nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez A. Z. – prokuratora Prokuratury Rejonowej w M. W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia wskazano m.in., że w obecnym stanie prawnym, prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia 65 roku życia, chyba że Prokurator Generalny, na wniosek zainteresowanego prokuratora, po przedstawieniu przez tegoż zaświadczenia stwierdzającego stan zdrowia pozwalający na dalsze pełnienie obowiązków oraz po zasięgnięciu opinii: (a) Prokuratora Krajowego, (b) właściwego

prokuratora przełożonego i (c) Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Dalej, że 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. Nadto, że możliwość dalszego zajmowania stanowiska prokuratora stanowi wyjątek od podstawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku po osiągnięciu wieku 65 lat – obligującego z mocy prawa do przejścia w stan spoczynku. Co więcej, że spełnienie określonych w art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1360 z późn. zm.), dalej: „p.p.”; warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody prokuratorowi na dalsze pozostawanie w stanie czynnym. Sama zaś decyzja Prokuratora Generalnego o braku zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, po ukończeniu przezeń 65 roku życia, nie musi mieć uzasadnienia w przyczynach uniemożliwiających dalsze zajmowanie tegoż stanowiska.

Wskazując na powyższe Prokurator Generalny podniósł, że wieloletnie doświadczenie zawodowe, satysfakcja z wykonywanej pracy oraz dobry stan zdrowia prokuratora A. Z. choć zasługują na uznanie nie mogą stanowić okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku o przedłużenie stanu czynnego. Dalej, że nie bez znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia były negatywne stanowiska Prokuratora Regionalnego w K., Prokuratora Okręgowego w C. oraz Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Ponadto okoliczność, zgodnie z którą przeniesienie w stan spoczynku prokuratora A. Z. nie zdestabilizuje pracy Prokuratury Rejonowej w M.

W oparciu o powyższe Prokurator Generalny uznał, że interes służby nie przemawia za dalszym zachowaniem stanu czynnego prokuratora A. Z. Interes ten wyraża się w prowadzeniu polityki kadrowej, która uwzględnia pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich. To zaś związane jest z zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Przejście prokuratora w stan spoczynku po osiągnięciu określonej granicy wiekowej zmierza do ustanowienia „korzystnej struktury wiekowej” mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodszych prokuratorów.

Odwołanie od decyzji w ustawowym terminie złożył prokurator A.Z. W uzasadnieniu odwołania wskazywał, iż nie zgadza się z rozstrzygnięciem Prokuratora Generalnego, podnosząc przy tym fakt uprzedniego wydania przez Prokuratora Generalnego decyzji z 26 kwietnia 2021 r. wyrażającej zgodę na późniejsze przejście odwołującego się w stan spoczynku – do 31 grudnia 2022 r. Dalej podkreślił swoje zaangażowanie w pracę oraz stan

zdrowia umożliwiające mu dalsze pełnienie służby. Ponadto wskazał, że stan kadrowy w Prokuraturze Rejonowej w M. jest odmienny od tego wskazanego w zaskarżanej decyzji, gdyż przytoczona w zaskarżanym rozstrzygnięciu delegacja do ww. prokuratury zakończyła się 27 stycznia 2023 r.

W ramach rozpoznania odwołania zarządzeniem z 7 marca 2023 r., Sąd Najwyższy zwrócił się do Prokuratora Generalnego o nadesłanie (1) akt osobowych prokuratora A. Z.; (2) dokumentacji dotyczącej zaskarżonej decyzji; (3) potwierdzenia doręczenia odwołującemu się zaskarżanej decyzji; (4) ewentualnej odpowiedzi na odwołanie. Następnie zarządzeniem z 22 czerwca 2023 r. Sąd Najwyższy wezwał Prokuratora Generalnego do przedłożenia zestawienia statystycznego lub innego dokumenty wykazującego: (a) ilość spraw rozpoznawanych przez Prokuraturę Rejonową w M. w latach 2022-2019 oraz w pierwszym kwartale 2023 r.; (b) ilość prokuratorów pełniących służbę w Prokuraturze Rejonowej w M. w latach 2022-2019 oraz w pierwszym kwartale 2023 r.; (c) ilość prokuratorów delegowanych do służby w Prokuraturze Rejonowej w M. w latach 2022-2019 oraz w pierwszym kwartale 2023 r.; (d) ilość prokuratorów oddelegowanych z Prokuratury Rejonowej w M. w latach 2022-2019 oraz w pierwszym kwartale 2023 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie, częściowo z przyczyn podniesionych przez odwołującego się. Zgodnie z art. 127 § 2 p.p. prokurator po ukończeniu 65 roku życia może nadal zajmować swoje stanowisko, jeżeli złoży do Prokuratora Generalnego, wniosek wraz z zaświadczeniem stwierdzającym (dalszą) zdolność do pełnienia obowiązków prokuratora. Co jednak szczególnie istotne, zgodnie ze wskazanym przepisem Prokurator Generalny przed podjęciem rozstrzygnięcia co do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez wnioskodawcę obowiązany jest zasięgnąć opinii: (1) Prokuratora Krajowego; (2) Krajowej Rady Prokuratorów oraz (3) właściwego prokuratora przełożonego. Obowiązek ten ma charakter *ius cogens*, co też oznacza, że brak zasięgnięcia przedmiotowej opinii stanowić będzie istotne naruszenie procedury określonej przez art. 127 § 2 p.p.

Ratio legis obligatoryjności zasięgnięcia opinii u ww. podmiotów pełni istotną funkcję w procedurze towarzyszącej wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora. Bez wątpienia ma ono zagwarantować, że rozstrzygnięcie Prokuratora Generalnego będzie opierać się na obiektywnych przesłankach, gdyż zagwarantowane zostało umożliwienie się wypowiedzenia – przedstawienia opinii, przez podmioty nie posiadające w sprawie bezpośredniego interesu prawnego czy faktycznego.

Mając powyższe na uwadze Sądu Najwyższego stoi na stanowisku, iż braki skutkujące naruszeniem ww. procedury, w szczególności zaś takie, które powodują jej iluzoryczność, stanowią kwalifikowane naruszenie przepisów p.p. Należy zauważyć, że choć Prokurator Generalny posiada w przedmiotowych sprawach uprawnienia dyskrecyjne w zakresie podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia, przez co w żadnym wypadku opinia ww. podmiotów z art. 127 § 2 p.p. nie jest dla niego wiążąca, to jednak fakt ten nie oznacza, iż może on podejmować rozstrzygnięcia cechujące się dowolnością. Innymi słowy podjęte przez niego rozstrzygnięcia muszą spełniać minimum umożliwiające ich weryfikację ze strony Sądu Najwyższego. Podstawą kontroli staje się z jednej strony sama prawidłowość procedury prowadzącej do wydania decyzji, jak również jej uzasadnienie, które musi korespondować z prawidłowo przeprowadzoną procedurą opiniowania.

Przedkładając powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że:

1. pismo z dnia 12 września 2022 r., sygn. (...), w przedmiocie zaopiniowania przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wniosku prokuratora A. Z. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora;

2. uchwała nr [...] Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z dnia 11 października 2022 r. w sprawie zaopiniowania wniosku pana A. Z., prokuratora Prokuratury Rejonowej w M. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora oraz

3. zaskarżana decyzja z dnia 28 grudnia 2022 r. sygn. [...].

– zostały podpisane przez prokuratora D.B. (pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego). W sprawie doszło zatem do zespolenia kompetencyjnego w osobie ww. prokuratora. Stanowisko to dodatkowo potwierdza fakt, iż do osoby prokuratora D. B. były kierowane następujące pisma:

1. pismo Biura Kadr Prokuratury Krajowej z dnia 26 października 2022 r., sygn. (...), które parafowane przez wyżej wymienionego zawiera faktyczne rozstrzygnięcie w sprawie;

2. opinia Prokuratora Prokuratury Regionalnej w K. z dnia 2 sierpnia 2022 r., sygn. (...).

Zdaniem Sądu Najwyższego fakt ten sprawia, iż w sprawie odwołującego się procedura opiniowania, o której mowa w art. 127 § 2 p.p. faktycznie była – przynajmniej

częściowo – iluzoryczna. Wniosek odwołującego się był bowiem opiniowany nie tylko przez osobę, która wchodziła w skład Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, ale również ta sama osoba ostatecznie była odpowiedzialna za wydane w sprawie zaskarżonego rozstrzygnięcia. Mając zaś na uwadze rolę, jaką pełnią opinie podmiotów wymienionych w art. 127 § 2 p.p., należy stwierdzić, że przeprowadzona w sprawie procedura opiniowania mogła doprowadzić do wadliwości uzasadnienia.

Niezależnie od powyższego należy dostrzec, iż przedmiotem sprawy jest decyzja odnosząca się do drugiego już wniosku prokuratora A. Z. w przedmiocie wyrażenia zgody na późniejsze przejście w stan spoczynku. Fakt ten – przy wskazanych wyżej naruszeniach procedury opiniodawczej – ma zasadnicze znaczenie w kontekście uznania za zasadne niemniejszego odwołania.

Pierwszy wniosek odwołujący złożył w lutym 2019 r., w ramach którego wystąpił o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora do grudnia 2022 r. Decyzją z 26 kwietnia 2021 r., sygn. [...], odwołujący się uzyskał zgodę zgodnie ze swoim wnioskiem. Co jednak istotne, w ramach rozpoznania powyższego wniosku została sporządzona opinia służbowa oraz informacja i dane dotyczące zakresu realizowanych przez wnioskodawcę czynności służbowych. Obydwa dokumenty były dla wnioskodawcy pozytywne. Ze sporządzonej wówczas opinii służbowej wynikało m.in., że: „W swojej pracy dał się poznać jako dobry, rzetelny i konsekwentny prokurator. Nałożone na niego obowiązki wykonuje terminowo, solidnie, sprawnie i z dużym zaangażowaniem co powoduje, że przydzielane mu są postępowania o dużym ciężarze gatunkowym z uwagi na ich przedmiot i obszerność zgromadzonego materiału dowodowego. Zresztą we wcześniejszym okresie był jedynym prokuratorem w tut. jednostce, który prowadził najpoważniejsze śledztwa własne. (...) pracę prokuratora A. Z. oceniam pozytywnie w każdym elemencie. Doceniając doświadczenie życiowe i zawodowe, był on wyznaczany do pełnienia obowiązków patrona aplikantów prokuratorskich, z czego wywiązywał się bardzo dobrze. Był również członkiem Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, a po zakończeniu kadencji otrzymał podziękowania od Prokuratora Krajowego za włożoną pracę w pełnienie tej zaszczytnej funkcji (...) Prokurator A. Z. jest koleżeński, uczynny, obowiązkowy i lubiany przez współpracowników. Zawsze chętny do udzielania pomocy i dyspozycyjny nie tylko podczas wykonywania powierzonych mu obowiązków zawodowych. Podejmowane przez niego decyzje zawsze są wyważone oraz poprzedzone wnikliwą i dokładną analizą zgromadzonego materiału dowodowego. W sposób właściwy kierunkuje prowadzone postępowania, udzielając Policji szczegółowych wytycznych, które pozwalają na sprawne

i rytmiczne prowadzenie śledztw i dochodzeń. Właściwie ocenia wydawane orzeczenia sądowe podejmując decyzje o ich zaskarżeniu w sytuacjach, które tego wymagają. Spokojny i zrównoważony, dbający o wizerunek prokuratury tak podczas wykonywania obowiązków zawodowych jaki i poza godzinami pracy”.

Podnosząc powyższe należy zauważyć, że analogiczne pisma zostały sporządzone w ramach rozpoznania „drugiego” wniosku – z 24 czerwca 2022 r. Również w tym wypadku w opinii bezpośredniego przełożonego odwołującego się – prokuratora kierującego Prokuraturą Rejonową w M. (pismo z dnia 24 czerwca 2022 r., sygn. (...)) była pozytywna, wskazująca, że „(...) prokurator A. Z. powierzone mu obowiązki służbowe wykonuje sumiennie i z pełnym zaangażowaniem”. Z kolei opinie wyższych przełożonych – prokuratorów kierujących Prokuraturą Okręgową w C. oraz Prokuraturą Regionalną w K. nie odnoszą się wprost do sylwetki służbowej odwołującego się, koncentrując się na kwestii wymiany kadr prokuratorskich. Dobitnie wynika to z pisma prokuratora Prokuratury Okręgowej w C., z 14 lipca 2022 r., sygn. (...), gdzie wskazano, że: „Powołany na wstępie wniosek Pana A. Z. z dnia 24 czerwca 2022 r. nie uzyskał mojego pozytywnego stanowiska przede wszystkim z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowej polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury okręgu częstochowskiego opierającej się na zasadzie wymiany kadr prokuratorskich. Doceniając dotychczasową pracę i niezakwestionowane zaangażowanie Pana prokuratora A. Z. w wykonywaniu obowiązków służbowych stwierdzić należy, iż długofalowy interes służby oraz konieczność stworzenia warunków dla pozyskiwania nowych kadr mają priorytetowe znaczenie przy ocenie zasadności wniosku wskazanego prokuratora. (...) etat zwolniony przez Pana prokuratora A. Z. po jego ewentualnym utrzymaniu pozwoliłby na jego wykorzystanie zgodnie z aktualnymi potrzebami kadrowymi podległych mi jednostek prokuratury”. W tym samym tonie, aczkolwiek niezwykle lakonicznie, wypowiedział się prokurator kierujący Prokuraturą Regionalną w K., w piśmie z dnia 2 sierpnia 2022 r., sygn. (...). Opinie te stały się podstawą decyzji.

W tym kontekście przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przejście w stan spoczynku odwołującego się nie spowoduje, że zwolniony w ten sposób etat prokuratorski w automatyczny sposób zostanie przydzielony osobie dotychczas pracującej jako asesor prokuratorski. Stosownie do art. 79 § 2 p.p. w razie zwolnienia stanowiska prokuratorskiego lub asesorskiego Prokurator Krajowy, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr prokuratury ma prawo albo przydzielić stanowisko innej jednostce organizacyjnej prokuratury; albo przekształcić stanowisko

prokuratorskie w stanowisko asesorskie lub stanowisko asesorskie w stanowisko prokuratorskie. Może również znieść stanowisko. Z tych też względów nie jest zatem tak, że uwzględnienie wniosku odwołującego się mogłoby tamować możliwość objęcia przez asesora prokuratorskiego stanowiska prokuratora. Osoba taka, zgodnie z art. 79 § 2 pkt 2 p.p., po zakończeniu odbywania asesury bez przeszkód będzie mogła się ubiegać o powołanie na ww. stanowisko, w drodze przekształcenia – dotychczas zajmowanego – stanowiska asesorskiego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy nie podziela twierdzeń Prokuratora Generalnego, zgodnie z którymi prokuratura jest instytucją o stałej liczbie etatów, zaś za przeniesieniem odwołującego się w stan spoczynku przemawia dobro służby. W przedmiotowej sprawie brak jest informacji nt. tego ile etatów zostało w ostatnich latach przez Prokuratora Generalnego zniesionych, a zatem ile jest „zamrożonych” tj. pozostających w jego bezpośredniej dyspozycji.

Z tych również powodów, w tym również ze względu na zaprezentowane na wstępie naruszenia art. 127 § 2 p.p. Sąd Najwyższy stwierdza, iż odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Odwołujący się wnioskuje „jedynie” o przedłużenie stanu czynnego do sierpnia 2024 r. Nie jest zatem tak, iż przedłużenie stanu czynnego wobec odwołującego się faktycznie będzie blokowało możliwość obsady tego stanowiska przez nową osobę. Stanowisko to z przyszłym rokiem i tak zostanie zwolnione, a zatem będzie możliwe do wykorzystania wg ww. zasad przez Prokuratora Generalnego. Argumenty dot. polityki kadrowej, w tym wymiany pokoleniowej oraz dobra służby w kontekście przedmiotowej sprawy jawią się jako gołosłowne. Wynika to w pierwszej kolejności ze względu na dopuszczone przepisami p.p. swobodę w dysponowaniu przez Prokuratora Generalnego wakującymi etatami. Ponadto ze względu na krótki okres przedłużenia stanu czynnego, o jaki wystąpił odwołujący się. Twierdzenie to jest dodatkowo poparte zestawieniem statystycznym spraw rozpoznawanych w Prokuraturze Rejonowej w M. oraz ilością pracujących tam prokuratorów (wliczając to osoby delegowane i oddelegowanymi z tej jednostki prokuratury), o które wystąpił Sąd Najwyższy w toku rozpoznania niniejszej sprawy.

Uzupełniając Sąd Najwyższy wskazuje także, iż w sprawie nie bez znaczenia są wysokie oceny jakie uzyskał odwołujący się w ramach opinii przedłożonych na poczet rozpoznania „pierwszego” wniosku o przedłużenie stanu czynnego. Trudno zatem uznać za wiarygodne, aby przez okres poprzedzający złożenie „drugiego” wniosku oceny te mogły ulec diametralnej zmianie, szczególnie, iż z pism przygotowanych w ramach rozpoznania „drugiego” wniosku cały czas podnoszone jest jego zaangażowanie w realizację obowiązków

służbowych. Jeśli zatem okoliczności faktyczne nie uległy zmianie – a zmiana taka nie wynika z uzasadnienia decyzji – to odmowna decyzja w kontekście wcześniejszej pozytywnej, która opierała się na przyjęciu, że w interesie służby jest pozostawanie prokuratora w służbie czynnej - jawi się jako dowolna.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

[J.M.]

[ms]