

POSTANOWIENIE

Dnia 20 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z powództwa A. W.
przeciwko Prokuraturze Okręgowej w W. i Prokuraturze Rejonowej w O.
o odszkodowanie, ustalenie, przeproszenie, wynagrodzenie, sprostowanie
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 20 września 2023 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej Prokuratury Rejonowej w O.
od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 9 czerwca 2022 r., sygn. akt VII Pa 113/19,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od pozwanej Prokuratury Rejonowej w O. na rzecz
powódki kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie, wyrokiem z dnia 9 czerwca 2022 r., zmienił wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie z dnia 19 marca 2019 r. w ten sposób, że zasądził od Prokuratury Rejonowej w O. na rzecz A. W. kwotę 16.534 zł tytułem odszkodowania za wypowiedzenie stosunku pracy, a powództwo w pozostałym zakresie a oddalił.

W sprawie ustalono, że w dniu 3 października 2005 r. powódka została mianowana przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko asesora Prokuratury

Rejonowej W., na okres jednego roku. Następnie przedłużono jej asesurę na okres do 2 października 2007 r. oraz do 2 października 2008 r.

Aktem z dnia 29 lipca 2008 r. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, uwzględniając wniosek Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie i Prokuratora Okręgowego w W., zwolnił powódkę ze stanowiska asesora Prokuratury Rejonowej w O. z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Jako przyczynę wskazał nieuzyskanie kwalifikacji niezbędnych do samodzielnego wykonywania obowiązków prokuratora.

W ocenie Sądu Okręgowego, zweryfikowanie decyzji o zwolnieniu ze służby asesora prokuratorskiego wymagało przeto wykazania, że było ono niezgodne z przepisami o wypowiedaniu stosunku służbowego lub nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 118 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, dalej jako ustawa o prokuraturze). W tym też kontekście sąd pracy miał obowiązek nie tylko badania zgodności zwolnienia asesora z przepisami formalnymi, lecz także zasadność przyczyn wypowiedzenia.

Analiza tej kwestii w realiach niniejszej sprawy była utrudniona, ponieważ ani ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze ani rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur (Dz.U. z 2007 r. Nr 169, poz. 1189) nie zawierają żadnych przepisów określających zasady dokonywania oceny pracy asesora prokuratury. W tym okresie, wedle twierdzeń pozwanej, istniały wytyczne Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego dotyczące oceny pracy asesorów, jednak dokument ten nigdy Sądowi Okręgowemu nie został przedstawiony. Stąd Sąd odwoławczy uznał, że wobec braku regulacji pozwalających na ustalenie kryteriów dokonania oceny asesora pod kątem spełnienia wskazanych wymogów, brak było możliwości przeanalizowania, czy w przypadku powódki zostały one poddane dostatecznej weryfikacji, co oznaczało, że brak było podstaw do jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy przyczyna zwolnienia powódki (nieuzyskanie kwalifikacji niezbędnych do samodzielnego wykonywania obowiązków prokuratora), została dostatecznie jasno skonkretyzowana.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik Prokuratury Rejonowej w O., zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w części dotyczącej zasądzenia od Prokuratury Rejonowej w O. na rzecz powódki kwoty 16.534,00 zł tytułem odszkodowania za wypowiedzenie stosunku pracy oraz w części obejmującej zniesienie wzajemne między stronami kosztów postępowania w sprawie.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne, zawierające się w pytaniu czy w przypadku wypowiedzenia asesury prokuratorskiej, do której zastosowanie mają przepisy prawa dotyczące wypowiedzania terminowych stosunków pracy (art. 118 ustawy o prokuraturze w związku z art. 50 § 3 k.p.) konieczne jest wskazywanie w akcie wypowiedzenia skonkretyzowanej przyczyny wypowiedzenia dla zachowania warunków formalnych wypowiedzenia?

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia jej do rozpoznania oraz zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może być konstruowany szablonowo i lapidarnie, gdyż od niego zależy ewentualne powodzenie skargi kasacyjnej. Bezczyńność argumentacyjna wnoszącego skargę kasacyjną nie przerzuca ciężaru poszukiwania przesłanek na Sąd Najwyższy. Etap postępowania kasacyjnego opiera się na innym module niż postępowania apelacyjne. Dlatego skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw wymaganych elementów konstrukcyjnych skargi ani tym bardziej się ich domyślać.

Należy pamiętać, że o ile z instytucji prawnej asesury prokuratorskiej wynika, że ona nie może być postrzegana jako bezterminowa służba wykonywana przez czas nieokreślony, ale jako okres zmierzający do dochodzenia (zdobywania) pełnych uprawnień prokuratorskich, który po pozytywnym zweryfikowaniu i ocenie zdobytej wiedzy, umiejętności i predyspozycji zawodowych jest podstawą dla

Prokuratora Generalnego do wydania decyzji o mianowaniu na stanowisko prokuratora, o tyle w przypadku negatywnych ocen i rokowań co do możliwości prawidłowego pełnienia czynności prokuratorskich Prokurator Generalny podejmuje decyzję o zwolnieniu ze służby za trzymiesięcznym wypowiedzeniem, także przed upływem okresu powierzenia asesorowi wykonywania votum prokuratorskiego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 301/05, LEX nr 176297).

Dalej, art. 100 ust. 2 ustawy o prokuraturze, pozwala Prokuratorowi Generalnemu, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, zwolnić asesora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury ze służby, co oznacza, że rozwiązanie w tym trybie stosunku służbowego z asesorem prokuratorskim może być dokonane w każdym czasie, a zatem nie tylko w związku lub z upływem okresu, na który powierzono asesorowi wykonywanie czynności prokuratorskich. Otwarcie dla asesora drogi sądowej dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego przed sądem powszechnym (art. 47 ust. 2 ustawy o prokuraturze) stwarza możliwość merytorycznej sądowej weryfikacji dokonywanych przez organy prokuratorskie ocen dotyczących sposobu, sprawności, prawidłowości, legalności, rzetelności oraz innych predyspozycji koniecznych do należytego wykonywania czynności prokuratorskich (sprawowania votum prokuratorskiego) przez asesora prokuratury, jak i formułowanych wobec niego prognoz co do przydatności do wykonywania zawodu prokuratora, tyle że wymaga to koniecznego wskazania wszystkich okoliczności, które mogłyby zweryfikować decyzję Prokuratora Generalnego o zwolnieniu asesora ze służby w okresie trwania asesury (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r., II PK 301/05, LEX nr 176297). Zweryfikowanie decyzji o zwolnieniu ze służby asesora prokuratorskiego wymaga przeto wykazania, że było ono niezgodne z przepisami o wypowiedzaniu stosunku służbowego lub nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 118 ustawy o prokuraturze, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie lub w przepisach szczególnych do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 765), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy - przepisy Kodeksu pracy.

Odnosząc się do pytania zawartego w skardze kasacyjnej, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że art. 118 ustawy o prokuraturze formułuje dwie przesłanki, które w sprawach przynależnych do przedmiotu stosunku służbowego asesora warunkują stosowanie kodeksu pracy, a także dyrektywę dotyczącą sposobu owego stosowania. Pierwsza ze wspomnianych przesłanek wyraża się występowaniem w ustawie o prokuraturze „luki”, polegającej na braku regulacji dla określonej sprawy z zakresu stosunku służbowego – tu asesora. Nie chodzi tu o lukę aksjologiczną, dającą się sprowadzić do postulatów zmiany tej regulacji w kierunku pożądanym przez interpretatora, ani też o lukę logiczną, dotyczącą formalnej niezgodności norm, najczęściej stosunkowo łatwo usuwalnej w procesie wykładni przepisów, tylko o rzeczywiste luki konstrukcyjne, a więc o brak reguł wskazujących, jak należy „ważnie” dokonać danej czynności konwencjonalnej – w tym przypadku wypowiedzieć asesurę prokuratorską. Dalej art. 118 ustawy o prokuraturze statuuje (statuował) klauzulę odpowiedzialności. W tym kontekście normatywnym oznacza to dyrektywę, zgodnie z którą przepisy kodeksu pracy należy stosować z uwzględnieniem różnic wynikających z charakteru stosunków służbowych, którymi objęty jest asesor i stosunku pracy. W rachubę wchodzi więc przede wszystkim wykładnia rozszerzająca typu *minus dixit quam voluit*, z reguły odnosząca się do płaszczyzny przedmiotowej (zob. K. Gonera [w:] Kodeks pracy. Komentarz, L. Florek (red.), Warszawa 2017, LEX; K. W. Baran [w:] System Prawa Pracy. Tom I, Część ogólna, K. W. Baran Krzysztof W. (red.), Warszawa 2017, LEX).

Tak sformułowane kaskadowe odesłanie pozwala sięgnąć – wobec braku regulacji pozwalających na ustalenie kryteriów dokonania oceny asesora pod kątem uzyskania kwalifikacji niezbędnych do samodzielnego wykonywania obowiązków prokuratora – do kodeksu pracy w zakresie zasady, że postępowanie pracodawcy nie jest dowolne, lecz powinno koncentrować się na ocenie określonych kryteriów za pomocą obiektywnego miernika (art. 94 pkt 9 k.p.). Niewątpliwie kompetencja pracodawcy do oceniania pracowników jest wpisana w istotę pracy, która z natury stosunku pracy ma charakter pracy podporządkowanej. Stosownie jednak do art. 94 pkt 9 k.p. pracodawca, realizując swoje uprawnienie, obowiązany jest stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich

pracy. Poza treścią przepisu pozostaje cel przeprowadzanej oceny, jak i jej zakres przedmiotowy. Z przepisu tego nie wynika także, że pracodawca jest obowiązany do dokonywania ocen pracowników oraz wyników ich pracy, a tylko do tego, że oceniając, ma stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria. Jednakże zachowanie obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny należy do obowiązków pracodawcy także wówczas, gdy dokonuje sformalizowanych ocen okresowych (to jest uregulowanych, doprecyzowanych w pragmatykach pracowniczych i służbowych).

Artykuł 94 pkt 9 k.p., stawiając za podstawę prowadzonej przez pracodawcę oceny pracownika obiektywne i sprawiedliwe kryteria, jednocześnie nie precyzuje ich pojęcia. W doktrynie prawa pracy przyjmuje się, że kryteria obiektywne są oparte na elementach faktycznych w oderwaniu od własnych opinii, uczuć i interesów czy uprzedzeń oceniającego. Kryteria sprawiedliwe to kryteria dostosowane do doświadczenia zawodowego i wykształcenia pracownika, miejsca, jakie zajmuje on w hierarchii organizacyjnej obowiązującej u pracodawcy, a także rodzaju wykonywanej pracy (zob. D. Dörre-Kolasa: [w:] A. Sobczyk (red.), Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 461). Mówi się też o jawnych i sprawdzalnych kryteriach oceny, które umożliwiają pomiar efektów wykonywanej pracy (zob. M. Nałęcz: [w:] Kodeks pracy. Komentarz, W. Muszalski red., Warszawa 2017, Legalis). Innymi słowy, zawarty w art. 94 pkt 9 k.p. postulat zmierza do wyeliminowania z procedury dokonywania ocen okresowych opinii subiektywnych i niesprawiedliwych.

Oznacza to, że ułożenie mechanizmu oceny nie może być pomijane w procesie weryfikacji umiejętności pracownika (tu asesora), bowiem z założenia powinien on znać oczekiwania ze strony zatrudniającego (tu jednostki prokuratury), tak by w okresie podlegającym ocenie poddać się tym kryteriom. Jest to szczególnie ważne z tej racji, że kryteria (reguły) oceny to pojęcia otwarte, niedookreślone, wartościujące, których granice między akceptowalną a ujemną postawą pracownika są płynne, zależne od cech osobistych pracownika i postrzegania go przez przełożonych w kontekście powierzanych zadań. Innymi słowy, jest to wypadkowa wielu czynników, zaś brak przygotowanego mechanizmu oceny, nie pozwala w końcowej fazie ustalić, czy i jakie kryteria zostały spełnione i w jakim stopniu. Na gruncie niniejszej sprawy ma to ogromne znaczenie, ponieważ

ocenie poddawany jest asesor prokuratorski, w zakresie uzyskania kwalifikacji niezbędnych do samodzielnego wykonywania obowiązków prokuratora.

Każdorazowa ocena powinna być odnoszona do konkretnych okoliczności sprawy, w tym doświadczenia zawodowego pracownika, jego kwalifikacji i umiejętności oraz specyfiki funkcjonowania pracodawcy w określonym segmencie zadań publicznych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2019 r., I PK 143/18, LEX nr 2607285).

Należy podkreślić, co przemilcza skarżąca, że Sąd drugiej instancji dokonał ustaleń faktycznych, wiążących zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy, z których wynika, że wytyczne Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego dotyczące oceny pracy asesorów, które mogły stanowić podstawę oceny zasadności zwolnienia powódki ze stanowiska asesora Prokuratury Rejonowej, nie zostały przez stronę pozwaną przedstawione, co wpływa na końcowy, zasadny wniosek, prezentowany przez Sąd Okręgowy, że brak było możliwości przeanalizowania, czy w przypadku powódki zostały owe wytyczne poddane weryfikacji, a co za tym idzie - brak było podstaw do jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy przyczyna zwolnienia powódki została dostatecznie jasno skonkretyzowana.

Podsumowując, przy założeniu, że możliwa jest merytoryczna sądowa weryfikacja legalności lub zasadności zwolnienia asesora ze służby w okresie trwania asesury (rzeczywiste prawo do sądu), to zbyt dużym uproszczeniem jest sprowadzenie problemu weryfikacji owej zasadności, do twierdzenia, że skoro asesura ma charakter terminowy, to stosujemy tu przepisy prawa pracy o umowach terminowych, a te – w 2008 r. – nie wymagały podania uzasadnienia przy złożeniu oświadczenia przez pracodawcę o ich wypowiedzeniu. Należy jeszcze raz podkreślić, że do stosunku służbowego asesora, przepisy kodeksu pracy mają zastosowanie odpowiednie, co w sprawie eliminuje możliwość stosowania ich wprost. Nie taki zresztą jest charakter i cel asesury, poprzedzonej aplikacją, a więc z założenia kilkuletnim okresem niezbędnym do rozwoju kandydata na stanowisko prokuratora. Niespełnienie wymogu nie odnosi się li tylko do zobowiązanego, lecz winno obejmować także podyktowane obiektywnym interesem społecznym postępowanie pracodawcy przed złożeniem stosownego oświadczenia woli.

Przecież decyzja o zaniechaniu powierzenia stanowiska prokuratora wywołuje daleko idące skutki w sferze praw osobistych i zawodowych kandydata. Dlatego co najmniej powinien on mieć prawo do poznania, jakie względy zadecydowały o zahamowaniu tej drogi kariery prawniczej i że były to okoliczności obiektywne, wynikające z przyjętych zasad oceny pracy kandydata, które on mógł zweryfikować i poznać, by wiedzieć, że uchybienia o określonym gatunku, ciężarze zawodowym będą sprzeciwiały się dalszej pracy w tym sektorze wymiaru sprawiedliwości. Dopiero zatem symetryczne rozłożenie obowiązków czyni transparentną całą procedurę, jaka winna towarzyszyć praworządному postępowaniu dotyczącym rozwiązania stosunku z asesorem prokuratorskim.

Na marginesie i w celu uzupełnienia można dodać, że Sąd Najwyższy w odniesieniu do kompetencji Prokuratora Generalnego do odwoływania prokuratora z delegacji, wyraził stanowisko, że dyspozycyjność prokuratora nie uzasadnia takiej wykładni przepisów Prawa o prokuraturze dotyczących delegacji prokuratorów, która ignorowałaby utrwalone zasady prawa pracy oraz zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) a jednocześnie prowadziłaby do usankcjonowania przez sąd naruszania godności prokuratora przez władze publiczne (art. 30 Konstytucji RP, zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r., III PSKP 23/21, LEX nr 3211516). W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2012 r., I PK 64/12 (OSNP 2013 nr 15-16, poz. 176) wyjaśniono zaś, że regulacje ustawowe dotyczące prokuratorów, które przewidują unormowania uprawniające kierownictwo prokuratury do modyfikacji treści stosunku pracy konkretnego prokuratora co do jednostki organizacyjnej prokuratury, w której wykonuje on swoje obowiązki, jak i miejsca wykonywania pracy i wysokości wynagrodzenia są niekompletne wówczas, gdy nie zawierają rozwiązania normatywnego obejmującego okres wypowiedzenia (uprzedzenia) „pozwalającego pracownikowi na przygotowanie się do mającej nastąpić zmiany warunków pracy”. W tym zakresie występuje zatem luka prawna, którą należy wyeliminować w drodze analogii, a konkretnie przez zastosowanie na zasadzie analogii przepisów prawa materialnego, których charakter jest najbardziej odpowiedni (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2014 r., III PK 65/13, OSNP 2015 nr 5 poz. 63).

Przedstawione argumenty skłaniają do konkluzji, że w sprawie nie wykazano przesłanki uzasadniającej przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, dlatego na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji. O kosztach orzeczono w myśl art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

(AGM)

[ms]