

Postanowienie z dnia 6 czerwca 2003 r.

III AO 25/02

Zasadą jest przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia. Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora powinna być traktowana jako wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami mającymi oparcie w interesie służby lub leżącymi po stronie prokuratora.

Przewodniczący SSN Zbigniew Myszk (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Andrzej Kijowski, Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 czerwca 2003 r. sprawy z odwołania Włodzimierza S. od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 16 lipca 2002 r. [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia

o d d a l i ł odwołanie.

U z a s a d n i e n i e

Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny decyzją z dnia 16 lipca 2002 r. nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez Włodzimierza S. stanowiska prokuratora po dniu 31 grudnia 2002 r. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż prokurator Włodzimierz S. ukończył 65 lat życia w dniu 21 października 1999 r., a Prokurator Generalny dotychczas dwukrotnie uwzględnił jego prośby o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu tego wieku. Składając kolejny wniosek w dniu 28 czerwca 2001 r. zainteresowany podkreślił, że jako wizytator Prokuratury Apelacyjnej w R. zajmuje samodzielne stanowisko do spraw wizytacji i ilustracji, postępowań skargowych, spraw organizacyjnych i kadrowych, przetwarzania informacji dla potrzeb Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej, a także prowadzi badania akt ujęte w planie pracy i zlecone przez Prokuratora Apelacyjnego. Ponadto, z upoważnienia Prokuratora Generalnego, prowadzi postępowania w trybie

art. 7 ust. 5 w związku z art. 4 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1998 r., Nr 98, poz. 607) oraz występuje przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawach, w których zostały zaskarżone decyzje Prokuratora Generalnego pozbawiające prawa do stanu spoczynku i uposażenia w stanie spoczynku.

Ostatni wniosek zainteresowanego poparł Prokurator Apelacyjny w R., który „nie przedstawił jednak argumentacji takiego stanowiska, wskazując jedynie, że Kolegium Prokuratury Apelacyjnej w R. pozytywnie zaopiniowało wniosek”.

Rozważając wniosek zainteresowanego prokuratora, Minister Sprawiedliwości wskazał na ustawową zasadę przechodzenia prokuratora w stan spoczynku z chwilą ukończenia 65 roku życia. Wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia, ma charakter fakultatywny i jest uzależnione „od całokształtu okoliczności, a więc zarówno od przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych dotyczących konkretnego prokuratora”. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, zainteresowany nie spełnił przesłanek subiektywnych, bowiem przytoczone przezeń okoliczności „nie mogą być uznane za wystarczające i przekonujące za dalszym zatrudnieniem ww. na stanowisku prokuratora, po ukończeniu przez niego 65 roku życia”. Wprawdzie jego doświadczenie zawodowe i zaangażowanie w pracę zasługuje na uznanie, ale nie stanowi okoliczności szczególnej przemawiającej za pozostawieniem go na stanowisku prokuratora „po ukończeniu 65 roku życia”. Nie zostały spełnione także przesłanki obiektywne, albowiem analiza obsady kadrowej Prokuratury Apelacyjnej w R. wykazała, iż nie posiada ona wolnych etatów „orzeczniczych”. W konsekwencji brak jest podstaw do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez Włodzimierza S. stanowiska prokuratora „po ukończeniu 65 roku życia”.

W odwołaniu prokurator Włodzimierz S. zarzucił Prokuratorowi Generalnemu rażące naruszenie art. 8 k.p. w związku z art. 69 §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w związku z art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206) - wskutek dowolnego i sprzecznego z zasadami współżycia społecznego wykorzystania uprawnienia wynikającego z art. 69 § 1 pusp w związku z art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze i niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie do dnia 31 grudnia 2003 r. stanowiska prokuratora, w sytuacji, gdy „w rzeczywistości praca skarżącego w ocenie jego przełożonych wykonywana jest wzoro-

wo, służy doskonaleniu kadr prokuratorskich i jako taka jest wielce przydatną dla prawidłowego funkcjonowania prokuratur okręgu apelacji rzeszowskiej”. Zaskarżona decyzja pozbawia odwołującego się prawa uzyskania z dniem 1 stycznia 2003 r. podwyżki uposażenia i związanego z tym uposażenia w stanie spoczynku - które to uprawnienie gwarantuje przepis art. 62 ust. 1a i 1c ustawy o prokuraturze. Ponadto decyzja ta została wydana w obrazą art. 107 § 1 i 3 k.p.a., „bowiem jej uzasadnienie nie zawiera określenia, co oznaczają subiektywne warunki odnoszące się do skarżącego, których brak spowodował, że Prokurator Generalny odmówił wyrażenia zgody na dalsze - po ukończeniu 65 roku życia - zajmowanie przez skarżącego stanowiska prokuratora”. Tymczasem nie można wykluczyć, że odwołujący się spełnia takie warunki, „ale nie wiedząc czego mają dotyczyć nie przytoczył ich w złożonej prośbie o dalsze zatrudnienie”. Na tych podstawach odwołujący się - w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W ocenie odwołującego się, Prokurator Generalny pominął jego zasługi dla służby, bogate doświadczenie zawodowe i licznie pełnione funkcje prokuratorskie. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę, że z zaświadczenia lekarskiego znajdującego się w aktach osobowych wynika, iż jest w pełni zdolny do pracy na zajmowanym stanowisku „trudno wyobrazić sobie jakie warunki subiektywne musi spełniać prokurator by uzyskał zezwolenie na dalszą - po ukończeniu 65 roku życia - pracę”, zwłaszcza że zaskarżona decyzja nie zawiera uzasadnienia w rozumieniu art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Odwołujący się zakwestionował także powołanie się Prokuratora Generalnego na brak wolnych etatów „orzeczniczych” w Prokuraturze Apelacyjnej w R., która faktycznie dysponuje dziesięcioma obsadzonymi etatami i nie ma „zatrudnienia przekraczającego 10-cio osobowy stan etatowy”. Zaskarżona decyzja pozbawiła odwołującego się możliwości uzyskania z dniem 1 stycznia 2003 r. wynagrodzenia w pierwszej stawce awansowej, wynoszącej 110% stawki podstawowej, co miałoby bezpośrednie przełożenie na wysokość uposażenia w stanie spoczynku. W tym zakresie odwołujący wskazał, iż w okresie 44 lat zatrudnienia w prokuraturze przez wiele lat pełnił służbę za nieproporcjonalnie niskim wynagrodzeniem, w stosunku do innych zawodów prawniczych, kiedy brak było kandydatów do pełnienia służby prokuratorskiej, a liczni prokuratorzy odchodzili z zawodu. Pozbawienie go możliwości uzyskania wyższych poborów i uposażenia w stanie spoczynku jawi się jako rażąco sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

W piśmie z dnia 20 maja 2003 r. odwołujący się usprawiedliwił swoją nieobecność na rozprawie w dniu 6 czerwca 2003 r. wcześniej zaplanowanym wyjazdem na zagraniczne wczasy i wobec zamiaru wzięcia osobistego udziału w tym postępowaniu wnosił o wyznaczenie nowego terminu rozprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do odroczenia wyznaczonego terminu rozprawy, uznając, iż korzystanie przez odwołującego się z urlopu wypoczynkowego i wyjazd na zagraniczne wczasy nie stanowią nadzwyczajnych wydarzeń, których nie można przewyżnić w celu „chęci wzięcia osobistego udziału” w wyznaczonej rozprawie (art. 214 k.p.c.). Ponadto złożenie takiego wniosku przez odwołującego się prokuratora przedkładającego zagraniczne wczasy, (których ewentualne opóźnione rozpoczęcie wskutek udziału w rozprawie wymagało przesunięcia wyjazdu na zagraniczne wczasy co najwyżej o dwa dni), ponad swój osobisty interes zawodowy w sprawie wymagającej - w jego odczuciu - osobistego udziału w rozprawie przed Sądem Najwyższym, implicite podważa jego niewzruszone przekonanie o bezpodstawności zaskarżonej decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej wyrażenia zgody na przedłużenie czynnej służby prokuratorskiej na kolejny okres.

Zaskarżona odwołaniem decyzja nie ma charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale jest decyzją dotyczącą stosunku czynnej służby prokuratora. W szczególności przepisy ustawy o prokuraturze nie zawierają odesłania w sprawach w niej nieuregulowanych do przepisów k.p.a., ale do ściśle wskazanych przepisów pusp (art. 62 a ust. 1 ustawy o prokuraturze), a w dalszej kolejności do przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy, do przepisów Kodeksu pracy (art. 118 ustawy o prokuraturze). Zgodnie z art. 62 a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 69 ust. 1 pusp, prokurator przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 życia, chyba że Prokurator Generalny na wniosek zainteresowanego prokuratora, po zasięgnięciu opinii właściwych prokuratorów przełożonych, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej niż do ukończenia przez prokuratora 70 roku życia. Odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego wnosi się za pośrednictwem tego organu do Sądu

Najwyższego w terminie miesiąca od jej doręczenia prokuratorowi. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym stosuje się odpowiednio przepisy o kasacji, tak jak w analogicznych sprawach dotyczących rozpoznawania odwołań sędziów od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2002 r., III KRS 2/02, dotychczas niepublikowany). Mając powyższe na uwadze, bezpodstawne było nazwanie wniesionego odwołania skargą, a także bezpodstawny był zarzuty obrazy przepisów art. 107 § 1 i 3 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., które w sprawie nie miały zastosowania.

Wykładnia uregulowań zawartych w art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 69 ust. 1 pusp, wskazuje, iż jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 65 roku życia. Możliwość dalszego pełnienia stanowiska prokuratora w czynnej służbie prokuratorskiej jest uzależniona od wyrażenia zgody przez Prokuratora Generalnego, który kieruje się w tym względzie opiniami właściwych prokuratorów przełożonych, ale uwzględnia także własne rozeznanie obiektywnych potrzeb służby prokuratorskiej. W judykaturze podkreśla się, że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora powinna być traktowana jako wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami mającymi oparcie w interesie służby lub leżącymi po stronie prokuratora (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2002 r., III AO 16/02, dotychczas niepublikowany). Wyważenie tych okoliczności zostało pozostawione w gestii Prokuratora Generalnego, do którego należy ostateczne wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego. Stanowisko takie jest uzasadnione tym, że prokurator wnioskujący o uzyskanie takiej zgody nie ma roszczenia o przedłużenie stosunku czynnej służby prokuratorskiej, ale w odwołaniu od negatywnej decyzji może podważać legalność lub zasadność motywów, które doprowadziły do jej podjęcia. Oznacza to, że Sąd Najwyższy rozpoznający odwołanie od odmownej decyzji w tym przedmiocie nie może wyrazić zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez odwołującego się prokuratora, ale weryfikuje motywy, które doprowadziły do wydania decyzji przez Prokuratora Generalnego. O ile zawarta w tej decyzji ocena pozytywnej opinii właściwego Prokuratora Apelacyjnego w R., wydana po pozytywnym akceptacji wniosku przez Kolegium Prokuratury Apelacyjnej, budzi wątpliwości na tle wyróżniających walorów osobistych i przydatności zawodowej odwołującego się, o tyle powołanie się na prowadzenie określonej polityki kadrowej w organach prokuratorskich

wykluczało uznanie zasadności odwołania. Zastępujące na uznanie doświadczenie zawodowe i zaangażowanie w pełnieniu służby prokuratorskiej zostało ponadto docenione przez dwukrotne uwzględnienie wniosków odwołującego się o dalsze zajmowanie przezeń stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. Te jego walory nie mogły wszakże przesądzić o zasadności kolejnego wyrażenia takiej zgody, jeżeli Prokurator Generalny wskazał, że obsada etatowa Prokuratury Apelacyjnej w R. wykazuje, iż jednostka ta „nie posiada wolnych etatów orzecznich”. Powołanie się przez odwołującego na fakt dysponowania przez tę jednostkę dziesięcioma obsadzonymi etatami „orzecznymi” nie podważa racjonalnej potrzeby prowadzenia właściwej polityki kadrowej, którą powinny realizować jednostki Prokuratury. Uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorskich, związana z jednej strony, z osiąganiem 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. Sąd Najwyższy nie może ingerować w takie pojmowanie polityki kadrowej przez Prokuratora Generalnego, który - odmawiając wydania kolejnej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez odwołującego się - nie działał dowolnie i nie naruszył przepisów prawa lub zasad współżycia społecznego, wskazanych jako podstawy odwołania.

Dla porządku trzeba podkreślić, iż odwołujący się prokurator, który pozostaje w czynnej służbie prokuratorskiej do czasu zakończenia postępowania odwoławczego, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 69 ust. 3 pusp w związku z art. 62 a ust. 1 ustawy o prokuraturze), nie został pozbawiony prawa uzyskania z dniem 1 stycznia 2003 r. podwyżki wynagrodzenia w stawce awansowej, która wpłynie na określenie wysokości należnego mu uposażenia w stanie spoczynku.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====