



Sygn. akt III PO 7/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Dorota Białek
w sprawie z odwołania A. S.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 11 sierpnia 2009 roku, w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia.,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 stycznia 2010 r.,

oddala odwołanie.

Uzasadnienie

Decyzją z 11 sierpnia 2009 r. Prokurator Generalny na podstawie art. 62a ust. 2 i 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez A. S. prokurator Prokuratury Okręgowej [...]. W uzasadnieniu wskazał, iż 17 sierpnia 2008 r. ukończyła 65 lat. Wcześniej uzyskała zgodę na zajmowanie stanowiska prokuratora do 31 grudnia 2009 r. Wystąpiła z

prośbą o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska na okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 stycznia 2011 r. Przedłożyła zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do pracy na stanowisku prokuratora. Prokurator Okręgowy w [...] wniósł o nieuwzględnienie wniosku z uwagi na negatywną opinię Kolegium Prokuratury Okręgowej w [...]. W kolejnym piśmie dodał, że na przyjęcie oczekiwało 18 aplikantów, którzy zadali egzamin prokuratorski w 2008 r. oraz kilku z 2007 r., z ocenami bardzo dobrymi i dobrymi. Przy braku nowych etatów, jest to jedyny sposób umożliwienia im rozpoczęcia pracy. Wśród kadry prokuratorskiej okręgu znajduje się wiele osób zasługujących na awans zawodowy. Podniósł nadto, iż prokurator A. S., mimo osobistego zaangażowania, jest z uwagi na wiek osobą mniej mobilną i dyspozycyjną niż inni pracownicy wydziału. Prokurator Apelacyjny podzielił argumenty Prokuratora Okręgowego. Prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą ukończenia 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 właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Jest to zasada ustawowa, a ewentualne wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego na zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 lat ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całokształtu okoliczności, a więc zarówno przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych dotyczących konkretnego prokuratora. Podniesionych we wniosku okoliczności nie można uznać za wystarczającą podstawę do odstąpienia od ustawowej reguły. Po stronie zainteresowanej prokurator nie zachodzą okoliczności szczególne, przemawiające za pozostawieniem jej na stanowisku prokuratora po 31 grudnia 2009 r. Przy podejmowaniu decyzji o nie wyrażeniu zgody uwzględniono również negatywne stanowisko wyrażone przez Prokuratora Okręgowego, jak również przez Prokuratora Apelacyjnego. Uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury jest pokoleniowa wymiana kadr prokuratorskich, związana z jednej strony z osiągnięciem przez prokuratorów wieku, umożliwiającemu im skorzystanie z przywileju stanu spoczynku, a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych

prokuratorów, a także zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorów. Ponadto prokurator A. S. już raz uzyskała zgodę Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia na okres 1 roku i 4 miesięcy. Z tych względów uznano, iż brak jest podstaw do wyrażenia po raz drugi zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

W odwołaniu prokurator A. S. zarzuciła:

1) naruszenie art. 8 k.p. w związku z art. 69 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 62a ust. 1 i 2 oraz art. 22 pkt 4 i art. 22b pkt 4 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, a także zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 32 Konstytucji RP oraz dyrektywy Rady nr 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz uchwały Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08, wskutek:

- błędnego przyjęcia, iż podstawę decyzji Prokuratora Generalnego mogą stanowić pozaustawowe przesłanki przy pogwałceniu zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu i pracy przez zastosowanie niedozwolonego kryterium wieku i prowadzenia własnej polityki kadrowej - pokoleniowej wymiany kadr;

- dowolnego, bezzasadnego i sprzecznego z zasadami współżycia społecznego przyjęcia, że po stronie skarżącej nie zostały spełnione przesłanki subiektywne uzasadniające jej dalszą pracę na stanowisku prokuratora po jednokrotnym już przedłużeniu okresu pełnienia służby;

- jednostronnej, zawężonej i nieprawidłowej oceny opinii Kolegium Prokuratury Okręgowej jako negatywnej i podobnie stanowiska Prokuratora Apelacyjnego w tym zakresie,

podczas gdy w rzeczywistości:

- ze strony skarżącej spełnione zostały wszystkie wymagane przepisami przesłanki ustawowe do otrzymania zgody na kolejne przedłużenie okresu zajmowania stanowiska prokuratora przy niepomniejszonym zakresie obowiązków, niezmiennej sumienności i nienaganności pracy oraz mobilności i dyspozycyjności;

- Konstytucja RP oraz dyrektywa Rady 2000/78/WE i uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08, zabraniają naruszenia zasady niedyskryminacji

w zatrudnieniu i pracy przez zastosowanie niedozwolonego kryterium wieku i prowadzenia własnej polityki kadrowej - pokoleniowej wymiany kadr;

- opinia Kolegium Prokuratury Okręgowej w [...] w istocie nie jest opinią negatywną skoro zawiera ocenę pracy bezpośrednio przełożonego stwierdzającą, iż „praca prok. S. jest nienaganna oraz sumiennie wykonuje swoje obowiązki”, jak również nie można uznać za negatywne jednozdaniowe stanowiska Prokuratora Apelacyjnego zawartego w piśmie kierunkowym nadającym bieg wnioskowi skarżącej - skoro nie zostało poprzedzone własnymi ustaleniami czy posiedzeniem tamtejszego Kolegium zgodnie z art. 22 pkt 4 ustawy o prokuraturze i powiela jedynie stanowisko końcowe Kolegium Prokuratury Okręgowej w [...] dotyczące w istocie nie oceny pracy a wyniku głosowania nad dyskryminującymi przesłankami: iż raz przedłużono skarżącej okres przedłużenia czynności oraz, iż „teraz należy dać szansę awansu młodszym prokuratorom”,

2) pozbawienie odwołującej - zaskarżoną decyzją - prawa uzyskania po 31 grudnia 2009 r. podwyżki wynagrodzenia oraz uprawnień do otrzymania w dniu 6 stycznia 2011 r. premii jubileuszowej za 45 lat pracy na podstawie art. 52 ust. 3 pkt 6 ustawy o prokuraturze.

Skarżąca wniosła o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie jest zasadne.

Na kryterium wieku koncentrują się zarzuty odwołania o naruszeniu przepisów prawa krajowego i unijnego. Nie zarzuca się sprzeczności pierwszego z drugim, lecz tylko, że decyzja Prokuratora Generalnego nie wyrażająca zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora jest bezpodstawna i sprzeczna z obowiązującym porządkiem prawnym.

W odniesieniu do prawa unijnego odwołanie nie może zarzucać naruszenia całego aktu prawnego, zatem całej dyrektywy Rady nr 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Obowiązuje tu reżim właściwy dla skargi kasacyjnej - art. 13 ust. 6 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w związku z art. 73

§ 1 i 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 62a ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. Zatem odwołanie powinno odpowiadać wymaganiom stawianym skardze kasacyjnej i podlegać rozpoznaniu tak jak skarga kasacyjna, czyli w granicach zarzutów jej podstawy (art. 398¹³ § 1 k.p.c. w związku z art. 398³ § 1 k.p.c.).

Odwołanie nie konkretyzuje przepisu wskazanej dyrektywy, którego błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie zdecydowały o wadliwości skarżonej decyzji. Niemniej należy stwierdzić, że na gruncie tej dyrektywy wiek emerytalny 65 lat jako przyczyna rozwiązania zatrudnienia nie musi być uznawany za kryterium dyskryminujące w zatrudnieniu. W tej kwestii należy dostrzec ostatnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: wyrok z 5 marca 2009 r., C-388/07 (LEX nr 485095; pośrednio także wyroki z 12 stycznia 2010 w sprawie 341/08 i C 229/08; zob. także - P. Bocianowski, Dyskryminacja pracowników ze względu a wiek w najnowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, PiZS 2009/9). W wyroku z 5 marca 2009 r., C 388/07, Trybunał stwierdził, iż z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 wynika, że różnice w traktowaniu ze względu na wiek nie stanowią zakazanej przez jej art. 2 dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. Art. 6 ust. 1 dyrektywy nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ustanawiania konkretnej listy różnic w traktowaniu, które mogłyby być uzasadnione zgodnym z prawem celem. Celami, które można uważać za zgodne z prawem w rozumieniu tego przepisu i co za tym idzie mogące uzasadniać odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, są cele z zakresu polityki społecznej, takie jak cele związane z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego. W art. 6 ust. 1 dyrektywy przyznano państwom członkowskim możliwość wprowadzenia w ich prawie krajowym określonych rodzajów różnic w traktowaniu ze względu na wiek, jeżeli są one obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, takim jak cel z zakresu polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, a środki służące osiągnięciu tych celów są właściwe i konieczne. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy uregulowania, których dotyczy

sprawa przed nim zawisła, mają taki zgodny z prawem cel i czy krajowe organa ustawodawcze lub wykonawcze mogły w sposób uzasadniony stwierdzić, że przy wzięciu pod uwagę zakresu uznania, którym dysponują państwa członkowskie w zakresie polityki społecznej, wybrane środki są właściwe i konieczne do osiągnięcia tego celu.

Odwołująca się zdaje się upatrywać naruszenia niedyskryminacji w braku w prawie krajowym regulacji pozytywnej pozwalającej zatrudniającemu na rozwiązanie zatrudnienia ze względu na wiek pracownika. Rzecz jednak w tym, że właśnie taką regulację stanowią powołane w decyzji Prokuratora Generalnego przepisy ustaw o prokuraturze i prawa o ustroju sądów powszechnych. Jeżeli do prokuratorów stosuje się odpowiednio określone przepisy o przejściu w stan spoczynku sędziów (art. 62a ustawy o prokuraturze), to nie można nie dostrzec, że również odpowiednio do prokuratorów ma zastosowanie norma Konstytucji z art. 180 ust. 4, zgodnie z którą to ustawa zwykła określa granicę wieku przejścia w stan spoczynku. O tej granicy wieku decyduje zatem prawodawca a nie pracodawca. Zasadnie zatem odwołano się w decyzji do rozwiązania ustawy, zgodnie z którym prokurator przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia. Nie jest to decyzja pracodawcy lecz ustawodawcy. To normatywne (generalne) rozwiązanie odnosi się do całego kręgu adresatów i w tym znaczeniu nie może być uznane za dyskryminujące.

Oceny tej nie zmienia odwołanie się do art. 32 Konstytucji, gdyż osiągnięcie wieku powodujące przejście w stan spoczynku, nie może świadczyć o braku równości wobec prawa, skoro punktem odniesienia jest równość (taki sam wiek przejścia w stan spoczynku) w danej grupie adresatów. Wiek ten nie jest też inny niż powszechny wiek emerytalny (65 lat). Po wtóre przepis art. 180 ust. 4 Konstytucji może być oceniany jako szczególny do art. 32 Konstytucji. Odwołująca się nie zarzuca też dyskryminacji w odniesieniu do innej grupy zawodowej.

Sąd Najwyższy w uchwale z 21 stycznia 2009 r. (II PZP 13/08) stwierdził, iż osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę (art. 45 § 1 k.p.). Uchwała ta nie uzasadnia stwierdzenia niezgodności z prawem skarżonej decyzji. Przede wszystkim odmienne wnioski wynikają z wykładni dyrektywy

2000/78 przez ETS (co wyżej zaznaczono). Nadto status pracowniczy odwołującej się nie jest taki sam jak w powszechnym zatrudnieniu. Pracodawca nie podejmował wszak decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy (wypowiedzenia umowy o pracę), lecz jedynie stwierdził przejście prokuratora w stan spoczynku (czyli pozostawanie dalej w szczególnej relacji) po osiągnięciu określonego wieku. Przy odrębnym ustawowym rozwiązaniu - regulacji przejścia w stan spoczynku trudno też stwierdzić na czym miałyby polegać naruszenie art. 8 k.p., gdyż konkretne rozwiązania ustawowe redukują stosowanie klauzul generalnych, w oparciu o które nie można też zbudować indywidualnego prawa do dalszego zajmowania stanowiska w opozycji do przepisu szczególnego.

Pozostaje więc ocena zastosowania przepisu art. 62a ust. 2 o prokuraturze, zgodnie z którym prokurator może dalej zajmować stanowisko jeżeli Prokurator Generalny na wniosek prokuratora, po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, że względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, oraz po zasięgnięciu opinii właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Rozwiązanie to należy odczytywać w ten sposób, że wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska zależy od zgody Prokuratora Generalnego i nawet spełnienie wskazanych w tym przepisie warunków pozytywnych nie daje roszczenia o dalsze pozostawanie przez prokuratora w służbie.

Skoro przewidziane w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa przysługują w stosunku do prokuratorów Prokuratorowi Generalnemu (art. 62a ust. 1 o prokuraturze), to konsekwentnie należy przyjąć, że Prokurator Generalny podejmuje samodzielnie tę decyzję, którą w przypadku uchwały Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje kolegialnie i bezwzględną większością głosów (art. 12 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa). Jeżeli więc Prokurator Generalny podejmuje i wyraża decyzję negatywną w trybie art. 62a ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze, to jest to jego samodzielna decyzja i w zakresie tych przesłanek nie może być uznana za sprzeczną z prawem. Z przepisu art. 62a nie wynika też aby decyzja Prokuratora Generalnego miała zależeć od opinii właściwego prokuratora przełożonego. Nie jest również uzależniona od opinii kolegium prokuratury, nawet gdy takiej zasięgał

prokurator przełożony. Może on zwrócić się do kolegium właściwej prokuratury o wyrażenie opinii w przedmiocie wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia - art. 22 ustawy o prokuraturze (por. postanowienie Sąd Najwyższego z 9 lutego 2005 r., III PO 61/04, OSNP 2005 nr 20, poz. 326).

Znaczenie rozwiązania przyjętego w art. 62a ustawy o prokuraturze było już rozważane w orzecznictwie na tle podobnych spraw. Stwierdza się w nim, 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 pełnienie służby (wyrok z 6 grudnia 2006 r., III PO 7/06, OSNP 2007 nr 23-24, poz. 362).

Można też odnotować orzecznictwo, które przyjmuje, że o ile brak jest roszczenia o dalsze zajmowania stanowiska, to jednak wymaga się większej kontroli braku zgody Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora po osiągnięciu 65 roku życia. W wyroku z 10 kwietnia 2008 r. (III PO 2/08, LEX nr 469172) wskazano, że „Prokurator wnioskujący o dalsze zajmowanie stanowiska nie ma roszczenia o przedłużenie stosunku służby, ale w odwołaniu od negatywnej decyzji może podważać legalność lub zasadność motywów, które doprowadziły do jej podjęcia. Decyzja Prokuratora Generalnego, mająca charakter uznaniowy, nie może być podjęta w sposób zupełnie dowolny bez uwzględnienia okoliczności przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu przedmiotowej zgody”.

Prokurator Generalny w uzasadnieniu skarżonej decyzji odwołał się do argumentacji, którą wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02 (OSNP 2004 nr 13, poz. 236) stwierdzającym, że uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorów, związana z jednej strony, z osiągnięciem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorowskiego stanu spoczynku, a z drugiej strony, z potrzebą umożliwienia przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorów. 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". Skład rozpoznający odwołanie aprobuje taki kierunek argumentacji. Jednocześnie zauważa, że właśnie przekonanie o niemożności wskazania bezpośrednio na osiągnięcie wieku emerytalnego skłania do poszukiwania innych przyczyn, które niezależnie od ich obiektywnej sprawdzalności mogą być dolegliwe emocjonalnie dla pracownika (prokuratora), który ma przejść na emeryturę (w stan spoczynku). Jeżeli więc argumenty podane w decyzji były konieczne, to nie mogą być uznane za dowolne.

Z kolei dobry stan zdrowia, chęć „doczekania" w stanie czynnym jubileuszu 45-letnia pracy zawodowej, zadowolenie z wykonywanej pracy, czy służenie doświadczeniem zawodowym młodszemu pokoleniu prokuratorów nie mogą być uznane za przesłanki automatycznie przemawiające za potrzebą dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora. Uprzednie udzielenie zgody przedłużającej pozostawanie przez prokuratora w stanie czynnym, nie oznacza, że zgoda taka będzie obligatoryjnie ponawiana, aż do ukończenia przez prokuratora 70 roku życia (wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2007 r., III PO 8/07).

Nie podlega ocenie w tej sprawie ochrona dóbr osobistych, których naruszenie może rodzić roszczenie, jednak nie o zaniechanie przeniesienia w stan spoczynku, a w tym przypadku o stwierdzenie niezgodności z prawem braku zgody Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora w trybie art. 62a ustawy o prokuraturze.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji.