

POSTANOWIENIE

Dnia 3 marca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Wanda Cabaj

w sprawie z odwołania B. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 25 października 2010 r., sygn.

...106/10 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 3 marca 2011 r.,

oddala odwołanie.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 25 października 2010 r. Prokurator Generalny – powołując się na art. 62 a ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.) 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., dalej: „u.s.p.”) – nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 roku życia przez B. K. Prokuratora Prokuratury Okręgowej w [...].

Stosownie do uzasadnienia decyzji Prokurator Generalny nie uwzględnił wniosku pomimo jego poparcia przez bezpośredniego przełożonego prokuratora B. K. – Prokuratora Okręgowego w [...], który uznaje wnioskodawcę za prokuratora o ugruntowanej i bogatej wiedzy prawniczej, który wykonuje powierzone mu

obowiązki z dużym zaangażowaniem, rzetelnie i terminowo, jest pracownikiem wartościowym, w pełni przydatnym do zawodu prokuratora. Opinię tę podzielił Prokurator Apelacyjny który także poparł przedmiotowy wniosek.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 65 roku życia. Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami podyktowanymi interesem służby lub leżącymi po stronie prokuratora. Spełnienie wskazanych w art. 62 a ust. 2 ustawy o prokuraturze warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody na dalsze pozostawanie przez prokuratora w służbie. Decyzja Prokuratora Generalnego o braku zgody nie musi mieć oparcia w przyczynach uniemożliwiających dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2006 roku, sygn. akt III PO 7/06). Zaangażowanie w pracy, doświadczenie i wiedza oraz nienaganny stan zdrowia nie są szczególnymi okolicznościami, wystarczającymi do odstępstwa od ustawowej reguły przechodzenia w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia.

Uzasadnionym kierunkiem prowadzenia polityki kadrowej jednostek organizacyjnych prokuratury – według Prokuratora Generalnego - jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorów, związana z jednej strony z osiągnięciem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorowskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś z potrzebą umożliwienia przejęcia służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorów. Z analizy sytuacji kadrowej wynika, że aktualnie Prokuratura Okręgowa w [...] dysponuje limitem 78 etatów, z czego wszystkie etaty są obsadzone. Aktualnie na delegacji w tej jednostce pozostaje 10 prokuratorów prokuratury rejonowej z całego okręgu [...], z czego wszyscy spełniają wymogi formalne do powołania na wyższe stanowisko służbowe. Natomiast spośród 192 prokuratorów z tytułem prokuratora prokuratury rejonowej w tym okręgu, aż 120 posiada możliwość uzyskania tytułu prokuratora prokuratury okręgowej. Większość spośród nich (112 osób) stanowią osoby w przedziale wiekowym od 34 do 50 roku życia, posiadające staż pracy na stanowisku prokuratora prokuratury rejonowej od 5 do 19 lat. Tymczasem w

przedziale wiekowym od 51 do 62 roku życia i stażu pracy pomiędzy 11 do 29 lat znajduje się 8 osób. Aktualnie, w grupie asesorów zatrudnionych w okręgu Prokuratury Okręgowej w [...], 58 jest uprawnionych do uzyskania tytułu prokuratora prokuratury rejonowej. Ponadto w okręgu [...] pozostają 4 wolne etaty orzecznicze w prokuraturze rejonowej.

Prokurator Generalny powołał się także na to, że Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wniosek B. K. zaopiniowała negatywnie.

W odwołaniu od powyższej decyzji Prokuratora Generalnego Prokurator B. K. zarzucił:

a) błędną wykładnię przepisów prawa materialnego: art. 62 a ust. 2 ustawy o prokuraturze w związku z art 69 § 1 u.s.p. oraz art. 8 k.p. wynikającą z daleko posuniętej dowolności korzystania z przypisanej mu kompetencji w przedmiocie nie wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, bez wyważenia wszystkich okoliczności związanych z interesem służby i interesem prokuratora, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania,

b) naruszenie przepisów postępowania: art. 24 pkt 11 ustawy o prokuraturze w związku z art. 20 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375) i art. 94 pkt 9 k.p. przez przekazanie wniosku skarżącego (zamiast Krajowej Radzie Prokuratorów), Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym celem zaopiniowania pomimo tego, że organ ten nie był przygotowany do realizacji tego zadania i nie dysponował odpowiednimi kryteriami oceny i prawem dostępu do akt personalnych, w sposób umożliwiający zapoznanie się członków Rady z wnioskami i przebiegiem pracy zawodowej oraz okolicznościami leżącymi po stronie skarżącego, a ponadto bezpośredni udział Prokuratora Generalnego jako Przewodniczącego Rady w wyrażeniu opinii Rady negatywnie ustosunkowującej się do wniosku skarżącego, co sprawia, że Prokurator Generalny podejmując decyzję o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia występował w podwójnej roli opiniującego i rozstrzygającego.

Wskazując na powyższe zarzuty odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono w szczególności, że przytoczone w decyzji dane są niepełne a ich analiza prowadzi do zupełnie odwrotnego wniosku, że wymiana pokoleniowa w Prokuraturze Okręgowej w [...] już się dokonała, ponieważ w jednostce tej pracuje nadal zaledwie 8 osób w przedziale wiekowym od 51 do 62 roku życia i stażu pracy pomiędzy 11 do 29 lat, a więc minimalny odsetek osób z ogólnej liczby pracowników zatrudnianych na etatach orzeczniczych. Z danych nie wynika, aby istniała potrzeba dalszego pozbywania się pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym. Ponadto Prokurator Generalny pominął fakt, że wnioskodawca jest jedyną osobą, która w przyszłym roku ukończy 65 lat ze stażem ponad 40 letnim oraz to, że przez następne trzy lata nie będzie prokuratorów, którzy ukończą 65 rok życia. Skarżący wskazał, że aktualnie nabór pracowników na nowe i zwolnione stanowiska orzecznicze w prokuraturze odbywa się w wyniku ogólnopolskich konkursów i że każdy prokurator w kraju spełniający warunki do objęcia określonego zwolnionego stanowiska może zgłosić swoją kandydaturę w konkursie. Okoliczność ta powoduje, że powoływanie się na politykę kadrową na szczeblu jednostkowej prokuratury okręgowej mija się z celem i nie oddaje istoty problemu. W ocenie skarżącego Prokurator Generalny pominął to, że w dniu 1 czerwca 2011 r. upłynie wnioskodawcy kolejny 5 – cio letni okres stażowy uprawniający go do uzyskania wyższej stawki awansowej. Podniesiono, że Prokurator Generalny nie wykazał zaś, dlaczego interes prokuratora w dalszym zajmowaniu stanowiska prokuratora przez okres około 5 - ciu miesięcy, powinien w okolicznościach niniejszej sprawie ustąpić interesowi służby, który miałby polegać na bliżej nieskonkretyzowanym zapewnieniu pokoleniowej wymiany kadr prokuratorów. Pozbawienie skarżącego możliwości uzyskania z dniem 1 czerwca 2011 r. wynagrodzenia w szóstej stawce awansowej, co ma bezpośrednie przełożenie na wysokość uposażenia w stanie spoczynku jest rażąco sprzeczne z zasadami współżycia społecznego stosownie do przepisu art. 8 k.p.

Wskazano, że ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw w miejsce Rady Prokuratorów przy

Prokuraturze Generalnym - organu podporządkowanego i kierowanego przez Prokuratora Generalnego powołano organ niezależny w postaci Krajowej Rady Prokuratorów. Organ ten przejął dotychczasowe kompetencje Rady Prokuratorów, a dodatkowo powierzono mu opiniowanie wniosków o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu przez prokuratora 65 roku życia (art. 24 pkt 11 ustawy o prokuraturze). Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, do czasu powołania Krajowej Rady Prokuratorów jej zadania wykonuje Rada Prokuratorów przy Prokuraturze Generalnym. Ustawodawca przekazując powyższe zadanie KRP nie określił kryteriów oceny, trybu postępowania w tych sprawach oraz zasad dostępu członków KRP do akt osobowych prokuratorów. Po wejściu w życie przedmiotowej ustawy, od kwietnia do dnia 9 września 2010 r. oba organy w ogóle nie działały, przy czym KRP nie działała gdyż nie zdołano wyłonić jej pełnego składu. Gdy było już wiadomo, że ostatni członek (przedstawiciel prezydenta) zostanie wyłoniony w dniu 20 września 2010 r. a pierwsze posiedzenie KRP odbędzie się w dniu 21 września 2010 r. Prokurator Generalny zwołał w dniu 9 września 2010 r. posiedzenie Rady Prokuratorów przy Prokuraturze Generalnym celem podsumowania jej dotychczasowej działalności. Jednocześnie do porządku obrad włączono dodatkowo w punktach 3 i 4 zadania w postaci zaopiniowania spraw kadrowych, w tym wniosków o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. Projekty uchwał w tym zakresie wraz z materiałami wymagającymi zaopiniowania 7 wniosków prokuratorów zostały przedstawione Radzie Prokuratorów w taki sposób, że członkowie Rady nie mogli się z nimi zapoznać, ponieważ tymczasowy regulamin opiniowania wniosków prokuratorów o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia został uchwalony tuż przed podjęciem głosowania w sprawie wyrażenia opinii w sprawie wniosków. Dopiero uchwałą Rady nr 12/2010 z dnia 9 września 2010 r. jej członkowie obecni na posiedzeniu zostali upoważnieni do wglądu w akta osobowe prokuratorów przedstawione Radzie przez Biuro Prokuratora Generalnego.

Co do zarzuczonego naruszenia art. 94 pkt 9 k.p. odwołujący się powołał się na to, że Prokurator Generalny pominął przesłankę subiektywną opisaną we wniosku i

z przesłanką tą prawdopodobnie nie zapoznano również Członków Rady Prokuratorów, co zapewne miało istotny wpływ na treść negatywnej opinii wyrażonej przez Radę Prokuratorów o wniosku skarżącego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze prokurator może dalej – po ukończeniu 65 roku życia zajmować stanowisko, 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 właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi prokuratorowi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska.

Nie są w odwołaniu kwestionowane zasadnicze założenia interpretacyjne powyższego przepisu, które zostały przedstawione w zaskarżonej decyzji.

Dotyczą one po pierwsze ustawowo określonej zasady kończenia służby przez prokuratora z chwilą ukończenia 65 roku życia i po drugie, że wyjątkiem od tej zasady jest ustawowe zezwolenie na dalsze zajmowanie stanowiska. To ostatnie obwarowane jest określonymi warunkami, oprócz odpowiedniego stanu zdrowia prokuratora, który kończy 65 rok życia niezbędna jest zgoda Prokuratora Generalnego.

Odwołujący się nie kwestionuje takiego znaczenia zgody Prokuratora Generalnego, że jest ona koniecznym warunkiem dalszego zajmowania stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia.

Wynikający natomiast z odwołania - w jego pierwszym zarzucie - problem dotyczy przesłanek decyzji Prokuratora.

W przedstawionej w tym zakresie w odwołaniu argumentacji zwraca uwagę, że jej kierunek nie jest zgodny z niekwestionowanymi zasadami o których jest mowa wyżej. Odwołujący zdaje się bagatelizować zasadę przejścia prokuratora w stan spoczynku po ukończeniu 65 roku życia poprzez wymaganie ażeby odmowna decyzja Prokuratora Generalnego uwzględniała przede wszystkim interes prokuratora, w tym zwłaszcza jego oczekiwania związane z uzyskaniem wyższego wynagrodzenia (wyższego uposażenia po zakończeniu służby) w związku z kontynuowaniem wykonywania służby po ukończeniu 65 roku życia. Tymczasem

nie budzi wątpliwości to, że regulacje ustawowe w przedmiocie kończenia służby prokuratora w związku z ukończeniem 65 roku życia nie zapewniają prokuratorowi – na zasadzie prawa podmiotowego – uprawnienia do dalszego zajmowania stanowiska, natomiast możliwość przedłużenia czynnej służby została przez ustawę powierzona kompetencji Prokuratora Generalnego, a kompetencja ta nie została ograniczona inaczej jak tylko przez określenie koniecznych warunków wyrażenia zgody, co dodatkowo wskazuje na wyjątkowy charakter dopuszczalności pozostawania przez prokuratora na stanowisku po ukończeniu 65 roku życia.

Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę z odwołania prokuratora kontroluje zaskarżoną decyzję co do jej zgodności z prawem. Nie można natomiast z przewidzianego w ustawie (por. art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze) prawa wniesienia odwołania wyprowadzić przeniesienia kompetencji. To Prokurator Generalny jest właściwy (kompetentny) do decydowania o przedłużeniu wykonywania służby prokuratorowi ponad 65 rok życia, natomiast Sąd Najwyższy, honorując tę ustawowo określoną kompetencję, na skutek odwołania kontroluje czy jej zastosowanie nastąpiło zgodnie z prawem.

Z uzasadnienia decyzji Prokuratora Generalnego wynika, że jej podstawę stanowią racjonalne i poważne powody.

Nieprzekonywujące są natomiast argumenty odwołania jakoby z przeprowadzonej przez Prokuratora Generalnego analizy sytuacji kadrowej Prokuratury Okręgowej w [...] i prokuratur rejonowych z okręgu [...] wynikały wnioski odmienne od wyprowadzonych przez Prokuratora Generalnego. Z punktu widzenia odwołującego się nie zachodzi „potrzeba dalszego pozbywania się pracowników z dużym doświadczeniem życiowym”. Jednakże niezależnie od tego że przechodzenie prokuratorów w stan spoczynku po ukończeniu 65 roku życia nie powinno się kwalifikować w terminologii „pozbywania się pracowników”, Prokurator Generalny – jak to wynika z uzasadnienia decyzji – przez pokoleniową wymianę kadr rozumiał sytuację, w której z jednej strony odchodzi ze służby prokurator korzystający z przywileju stanu spoczynku, a z drugiej strony powstaje, możliwość przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Nie ma zarzuconej w odwołaniu niekonsekwencji między wnioskami analizy a jej danymi, skoro wynika z

niej że „natomiast spośród 192 prokuratorów z tytułem prokuratora prokuratury rejonowej w niniejszym okręgu, aż 120 potencjalnie posiada możliwość uzyskania tytułu prokuratora prokuratury okręgowej”.

Nietrafnie zatem zarzucił odwołujący jakoby Prokurator Generalny rozstrzygnął sprawę na zasadzie „daleko posuniętej dowolności”. Ponadto decyzja Prokuratora Generalnego ma charakter publicznoprawny, została wydana na podstawie szczególnych przepisów ustawy o prokuraturze określających status urzędu prokuratorskiego. Nie podlegały – wbrew stanowisku odwołującego się – zastosowaniu przepisy Kodeksu pracy, które określają prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Prokurator Generalny realizujący ustawowo określone kompetencje swego urzędu w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, który ukończył 65 rok życia nie działa jak strona stosunku pracy.

Bezpodstawny jest także „procesowy” zarzut odwołania. Skoro bowiem bezsporne jest, że rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło przed powołaniem Krajowej Rady Prokuratury, to zastosowaniu podlegał art. 20 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375) wedle którego dotychczasowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym realizowała obowiązki przewidziane dla Krajowej Rady Prokuratury aż do czasu, jej powołania, Prokurator Generalny nie naruszył prawa, skoro powierzoną mu przez ustawę kompetencję wykonał z zachowaniem przewidzianego do tego trybu i po rozpatrzeniu także przemawiających na rzecz wniosku okoliczności, w tym udzielonego wnioskodawcy poparcia przełożonych.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.