

Wyrok z dnia 11 maja 2011 r.

III PO 2/11

Uchylenie przez Sąd Najwyższy decyzji Prokuratora Generalnego o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora powoduje, że Prokurator Generalny, podtrzymując zamiar niewyrażenia zgody, ma obowiązek wydania w trybie określonym w art. 62a ust. 1-3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.) nowej decyzji w tej sprawie, uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej wydania.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2011 r. sprawy z odwołania Ryszarda O. od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 20 stycznia 2011 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

Decyzją z 20 stycznia 2011 r. Prokurator Generalny, powołując się na art. 62a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: 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.), nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez Ryszarda O. stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że 16 września 2009 r. prokurator Ryszard O. zwrócił się do Prokuratora Generalnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia, tj. po 29 marca 2010 r., podnosząc, że dobry stan zdrowia pozwala mu na dalszą pracę zawodową.

Do wniosku zainteresowany dołączył zaświadczenie lekarskie z 20 sierpnia 2009 r., z którego wynika, że brak jest przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania przez niego pracy na stanowisku prokuratora. Decyzją z 16 listopada 2009 r. Prokurator Generalny odmówił zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, pomimo pozytywnej opinii Prokuratorów: Rejonowego w K., Okręgowego w O.W. oraz Apelacyjnego w Ł.. Prokurator Generalny swoje negatywne stanowisko uzasadnił prowadzeniem polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury, której głównym nurtem jest „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorów, związana z jednej strony z osiąganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorowskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś z potrzebą umożliwienia przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorów. Ponadto podniósł, że opinie przełożonych Ryszarda O. nie wskazują szczególnych względów przemawiających za dalszym zatrudnieniem wnioskującego prokuratora.

Od decyzji tej prokurator Ryszard O. złożył odwołanie do Sądu Najwyższego, który wyrokiem z 13 maja 2010 r., III PO 1/10, uchylił ją i sprawę przekazał Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy podniósł, że Prokurator Generalny w sposób niedostateczny i abstrakcyjny ustosunkował się do okoliczności wskazanych we wniosku zainteresowanego prokuratora, bez szczegółowego odniesienia się do faktycznej sytuacji kadrowej jednostek organizacyjnych prokuratury.

W związku z powyższym orzeczeniem Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny ponownie zasięgnął opinii przełożonych odwołującego się w kwestii wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska prokuratora. W odpowiedzi, Prokurator Okręgowy w O.W. podtrzymał swoją pozytywną opinię. Poinformował też, że Prokurator Rejonowy w K. podtrzymuje swoje poprzednie pozytywne stanowisko. Prokurator Apelacyjny w Ł. uznał, że wniosek zainteresowanego nie zasługuje na uwzględnienie. Stanowisko to uzasadnił zarówno niemożnością zatrudnienia nowych osób na stanowisku asesora, z uwagi na brak etatów, jak też faktem, że w 2011 r. aż 31 asesorom w apelacji ł. upływie okres powierzenia obowiązków prokuratorów, przy czym w ciągu najbliższego roku planowane jest zwolnienie tylko 2 etatów prokuratorów. W kolejnym piśmie Prokurator Apelacyjny w Ł. podtrzymał swoje negatywne stanowisko. Uzasadnił je przede wszystkim faktem, że w okręgu o. tylko 3 asesorów spośród 31 spełniających wymogi formalne do powołania na stanowisko

prokuratora, ma w chwili obecnej szansę na powołanie, w związku z przekształceniem 3 etatów asesorskich w prokuratorskie. Jednocześnie Prokurator Apelacyjny w Ł. dołączył pismo Prokuratora Okręgowego w O.W. z 4 stycznia 2011 r., w którym stwierdził on, że nie popiera już prośby Ryszarda O. W swojej opinii podniósł, że aktualnie w Prokuraturze Rejonowej w K. zatrudnionych jest 19 osób zajmujących etaty orzecznicze. Obecnie żadna z nich, oprócz odwołującego się, nie ma uprawnień do przejścia w stan spoczynku. Najwcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku w tej jednostce może nastąpić dopiero 1 grudnia 2015 r. W tej sytuacji Prokuratura Rejonowa w K. nie ma możliwości pozyskiwania nowych kadr prokuratorskich, aż do końca 2015 r.

Następnie Prokurator Generalny wskazał, że w aktualnym stanie prawnym wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego na zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 lat ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całości kształtu okoliczności, a więc zarówno przesłanek obiektywnych, jak i subiektywnych, dotyczących konkretnego prokuratora. Możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora jest traktowana jako wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, mającymi oparcie w interesie 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 na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia nie musi mieć uzasadnienia w przyczynach uniemożliwiających dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2006 r., III PO 7/06). Prokurator Generalny dodał, że wpływ na podjęcie decyzji w tej sprawie ma fakt, że Prokurator Rejonowy w K. w swojej pozytywnej opinii nie wskazał żadnych szczególnych okoliczności przemawiających za niezbędnością dalszego zatrudniania prokuratora Ryszarda O. Wyróżniające walory osobiste oraz przydatność zawodowa z pewnością zasługują na uznanie, lecz nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uzyskaniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. Dlatego też, z punktu widzenia interesu służby, ukierunkowanego w dużej mierze na umożliwienie pozyskiwania nowych kadr prokuratorskich, w sytuacji braku etatów uniemożliwiającego mianowanie nowych asesorów, czy też powoływanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie, nieuwzględnienie wniosku prokuratora Ryszarda O. znajduje uzasadnienie. Prokurator Generalny podkreślił, że obecnie Prokuratura Rejono-

wa w K. ma limit 19 etatów i wszystkie są obsadzone. Ponadto w prokuraturach rejonowych podległych Prokuraturze Okręgowej w O.W. nie ma wolnych etatów prokuratorskich i asesorskich. Tymczasem spośród 52 osób zajmujących etaty orzecznicze zatrudnionych w prokuraturach rejonowych okręgu o. przeważająca większość, bo aż 38 osób, stanowią osoby w przedziale wiekowym od 30 do 50 r. życia, pozostałe 14 osób znajduje się w przedziale pomiędzy 51 a 65 rokiem życia. Dodatkowo w okręgu całej apelacji ł. w 2011 r. aż 31 asesorom upłynie 3 letni okres powierzenia czynności prokuratorskich. W tej sytuacji jedyną możliwością kontynuowania przez nich obranej drogi zawodowej jest przekształcenie etatów asesorskich w prokuratorskie. Jednakże przekształcenie wszystkich etatów spowoduje blokadę pozyskiwania nowych kadr do służby prokuratorskiej. W tej sytuacji, potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej w jednostkach organizacyjnych prokuratury w pełni uzasadniają opierający się na pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich kierunek tej polityki, związany z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku uprawniającego do skorzystania z przywileju stanu spoczyńku, a z drugiej strony z potrzebą nie tylko umożliwienia przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, ale w tej sytuacji przede wszystkim zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich.

Na koniec Prokurator Generalny zaznaczył, że przedstawione przez niego stanowisko jest zbieżne z orzecnictwem Sądu Najwyższego (np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III PO 7/09). Ponadto, przy podejmowaniu decyzji wzięto również pod uwagę negatywną opinię wyrażoną w tej sprawie przez Krajową Radę Prokuratury, uchwałą [...] z 29 listopada 2010 r.

W odwołaniu od powyższej decyzji prokurator Ryszard O. wniósł o uchylenie decyzji Prokuratora Generalnego z 20 stycznia 2011 r. W uzasadnieniu odwołania wskazał, że decyzja ta różni się od poprzedniej tylko tym, że wskazano konkretną liczbę osób, które oczekują na ewentualne objęcie stanowiska prokuratora, ale nie odniesiono się do tego fragmentu uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego, w którym polecił on wykazać czy jego dalsze zatrudnienie jest sprzeczne z interesem służby. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że sama możliwość zatrudnienia osoby z młodego pokolenia została uznana za wystarczającą przesłanką do odrzucenia wniosku. Nie zawarto w jej uzasadnieniu żadnego elementu wskazującego, czy dalsze zatrudnienie skarżącego byłoby korzystne dla jednostki, w której pracuje. Tymczasem w tej mierze zasadnicze znaczenie ma pozytywna opinia bezpośredniego prze-

łożonego wskazującego, że skarżący jest zdyscyplinowany, dyspozycyjny, ma duże umiejętności zawodowe, jest powszechnie lubiany, całkowicie zdrowy psychicznie i fizycznie. Wynika stąd, że Prokurator Generalny nie wypełnił dyrektyw Sądu Najwyższego i nie podał okoliczności, które wskazują, że nie przekroczył granic swobodnego uznania.

Następnie odwołujący się stwierdził, że sprawa jego dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora zaistniała od 16 września 2009 r. i trwała do 16 listopada 2009 r. (data podjęcia pierwszej decyzji negatywnej) a już najdłużej - do daty ukończenia 65 lat. Dlatego, w ponownym postępowaniu prowadzonym w oparciu o wyrok Sądu Najwyższego, powinna być przedstawiona sytuacja wtedy istniejąca. Gdyby bowiem pierwsza decyzja oparta była na pełnych ustaleniach dotyczących tamtego okresu i była ewentualnie pozytywna dla niego, to mógłby pracować aż do osiągnięcia 70 lat. Tymczasem w zaskarżonej decyzji Prokurator Generalny opiera się na sytuacji istniejącej aktualnie. Ponadto powołał negatywną opinię Krajowej Rady Prokuratorów, która w takim kształcie jak aktualnie nie istniała w czasie podejmowania pierwszej decyzji. Opinie tej Rady mogą być więc brane pod uwagę w odniesieniu do sytuacji zaistniałych po 31 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o prokuraturze, prokurator może dalej 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. W kwestii wykładni tego przepisu Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela dotychczasowe stanowisko orzecznictwa, przedstawione w uzasadnieniu wydanego w niniejszej sprawie wyroku Sądu Najwyższego z 13 maja 2010 r., III PO 1/10, zgodnie z którym jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 65 roku życia oraz 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 umożli-

wienia przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich.

W ocenie Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (tj. decyzji z 20 stycznia 2011 r.) Prokurator Generalny przekonująco i zgodnie z kryteriami określonymi przez Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z 13 maja 2010 r. uzasadnił odmowę zgody na dalsze zajmowanie przez Ryszarda O. stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. W szczególności Prokurator Generalny wskazał, jaka jest struktura wiekowa prokuratorów zatrudnionych w uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji jednostkach organizacyjnych prokuratury, jakie są rzeczywiste potrzeby kadrowe, ilu kandydatów i w jakim wieku stara się o zatrudnienie na stanowisku prokuratora. Podał też w skonkretyzowany sposób uzasadnienie dla „pokoleniowej” wymiany kadr prokuratorskich w apelacji ł. i okręgu o., w tym w prokuraturze w K., wykazując, że bez odchodzenia uprawnionych prokuratorów w stan spoczynku nie można powierzać asesorum stanowisk prokuratorskich. Przekonujący jest też argument, że w sytuacji istniejącej w tych prokuraturach, w celu dalszego zatrudniania osób uprawnionych do stanu spoczynku, konieczne byłoby przekształcanie etatów asesorskich w prokuratorskie, co zatamowałoby dopływ młodych ludzi do prokuratury. Jest oczywiste, że w instytucjach o zasadniczo zamkniętej, jak prokuratura, liczbie etatów, konieczny dla ich sprawnego funkcjonowania w dłuższej perspektywie dopływ młodych pracowników, musi odbywać się kosztem odchodzenia pracowników, którzy osiągnęli wiek uprawniający do odpoczynku, bez względu na wynik porównania ich kwalifikacji z kwalifikacjami osób młodszych.

Wskazane wyżej informacje i oceny odnoszące się do okoliczności rozstrzygnięcia wniosku prokuratura O. zostały przedstawione jako aktualne w okresie podejmowania zaskarżonej decyzji. W tej sytuacji rozważenia wymaga zarzut skarżącego, że należało je odnieść do stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dacie podejmowania decyzji z 16 listopada 2009 r., uchylonej w powołanym wyżej wyroku Sądu Najwyższego z 13 maja 2010 r., III PO 1/10. Stanowisko to jest nietrafne. Przed wszystkim uchylenie pierwszej decyzji oznacza, że w przypadku podtrzymania przez Prokuratora Generalnego zamiaru niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, musi być wydana nowa decyzja. Nie ma podstaw do przyjęcia poglądu, że nowa decyzja jest decyzją innego rodzaju niż decyzja uchylona. Ustawa nie rozróżnia wymagań dla decyzji pierwotnie podjętej i decyzji podjętej wskutek uchylenia wcześniejszej decyzji. Wobec tego musi ona odpowiadać wyma-

ganiom prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia, w tym dotyczącym obowiązku zasięgnięcia opinii uprawnionych podmiotów łącznie z opinią Krajowej Rady Prokuratorów oraz uwzględniać stan faktyczny z daty jej podjęcia. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009.r. Nr 178, poz. 1375 ze zm.), ustalająca brzmienie ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej decyzji, nie zawiera przepisów przechodnich dotyczących stosowania przepisów dotyczących zgody tej Rady na dalsze zajmowanie stanowiska. W szczególności nie da się z niej wywieść reguły, że do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe. Wobec nierozstrzygnięcia przez ustawodawcę w sposób wyraźny sposobu postępowania w rozpatrywanej sytuacji, należy uznać, że przedstawione argumenty przesądzają o konieczności stosowania do nowej decyzji ogólnych reguł odnoszących się do kategorii decyzji, o których mowa w art. 62a ustawy o Prokuraturze. Należy też wziąć pod uwagę, że art. 62a jest przepisem, którego podstawowym celem jest ochrona interesu służby, przez przedłużenie stanu czynnego służby prokuratora, gdy zachodzą szczególne potrzeby, a nie osobistego interesu prokuratora. Nie ma zaś wątpliwości, że ocena potrzeby dalszego zatrudnienia według nieaktualnego stanu prawnego i faktycznego mogłaby powodować istotne negatywne konsekwencje, polegające na konieczności przedłużenia służby prokuratora wbrew potrzebom kadrowym. Zdaniem Sądu Najwyższego, interesy wnioskodawcy chroni dostatecznie zasada, zgodnie z którą w razie niezaokończenia postępowania związanego z rozpoznaniem wniosku przed ukończeniem przez prokuratora 65 roku życia, prokurator pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 62a ust. 3). Należy zatem stwierdzić, że uchylene przez Sąd Najwyższy decyzji Prokuratora Generalnego o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora powoduje, że Prokurator Generalny, podtrzymując zamiar niewyrażenia zgody, ma obowiązek wydania w trybie określonym w art. 62a ust. 1 - 3 ustawy o prokuraturze nowej decyzji w tej sprawie, uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej wydania.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze orzekł jak w sentencji.

=====