



Sygn. akt III PO 9/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania E. C.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 15 września 2011 roku, w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po

ukończeniu 65 roku życia,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 marca 2012 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 września 2011 r. Prokurator Generalny, powołując się na przepisy 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 E. C. stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że prokurator Prokuratury Apelacyjnej E. C. pismem z 18 kwietnia 2011 r. zwróciła się do Prokuratora Generalnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu przez nią 65 roku życia (tj. po dniu 10 listopada 2011 r.) na okres 1 roku i 6 miesięcy. Swoją prośbę motywowała dobrym stanem zdrowia (potwierdzonym stosownym zaświadczeniem lekarskim) oraz zaangażowaniem w wykonywaną pracę i dyspozycyjnością, które pozwalają jej na pełnienie obowiązków prokuratorskich po osiągnięciu ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Prokurator Apelacyjny pismem z 9 maja 2011 r. podzielił stanowisko wyrażone przez Kolegium Prokuratury Apelacyjnej w uchwale podjętej na posiedzeniu w dniu 5 maja 2011 r. i negatywnie zaopiniował powyższy wniosek argumentując, iż sytuacja kadrowa tej jednostki organizacyjnej prokuratury nie uzasadnia potrzeby dalszego zajmowania przez zainteresowaną stanowiska prokuratora. Krajowa Rada Prokuratury uchwałą nr 405/2011 z 27 lipca 2011 r. wyraziła negatywną opinię w sprawie przedmiotowego wniosku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w obowiązującym stanie prawnym wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od całokształtu okoliczności, a więc zarówno od przesłanek obiektywnych jak i subiektywnych, dotyczących konkretnej osoby. Możliwość dalszego pozostawania prokuratora na stanowisku stanowi wyjątek, a pozytywna decyzja w tej kwestii musi mieć oparcie w interesie służby lub w przesłankach leżących po stronie wnioskodawcy. Podnoszone przez E. C. okoliczności, jak doświadczenie i profesjonalizm zawodowy, dyspozycyjność oraz dobry stan zdrowia, nie mają nadzwyczajnego charakteru i nie są wystarczającym powodem do uczynienia odstępstwa od reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku po osiągnięciu ustawowego wieku. Nie można pomijać negatywnego stanowiska Kolegium oraz Prokuratora Apelacyjnego, z którego wynika, iż dalsze pozostawanie wnioskodawczyni w służbie nie jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania tej jednostki organizacyjnej prokuratury. Prokuratura Apelacyjna dysponuje bowiem limitem 60 etatów, z czego

wszystkie są obsadzone. Aktualnie na delegacji w tej jednostce organizacyjnej pozostaje 14 prokuratorów okręgowych z całego okręgu apelacji. Natomiast spośród 242 prokuratorów okręgowych w okręgu tejże apelacji znaczna większość posiada potencjalne możliwości awansu na stanowisko prokuratora apelacyjnego. Potrzeby i uwarunkowania kadrowe w jednostkach organizacyjnych prokuratury w pełni uzasadniają opierający się na pokoleniowej wymianie kadr kierunek polityki, związany z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku uprawniającego do skorzystania z przywileju stanu spoczynku, a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia przejścia służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich.

Prokurator E. C. złożyła odwołanie od powyższej decyzji, zarzucając naruszenie art. 62a ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, poprzez dowolność stanowiska Prokuratora Generalnego, wyrażającą się w wyeksponowaniu przesłanek obiektywnych i pominięciu czynników subiektywnych dotyczących osoby wnioskodawczynie, uzasadniających dalsze pełnienie przez nią służby, w tym w szczególności możliwość uzyskania wynagrodzenia w wyższej stawce awansowej, a także poprzez sugerowanie się opinią Prokuratora Apelacyjnego i Krajowej Rady Prokuratorów. Odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu.

W motywach odwołania podniesiono, że Prokurator Generalny w uzasadnieniu swojej decyzji wprowadził takie okoliczności, jak profesjonalizm, doświadczenie zawodowe i dyspozycyjność wnioskodawczynie, ale przemilczał fakt, iż dalsze pełnienie służby pozwoliłoby jej na uzyskanie wynagrodzenia w wyższej stawce awansowej, co z kolei wpłynęłoby na wysokość uposażenia w stanie spoczynku. Odwołująca się nie eksponowała tej przesłanki ubiegania się o zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, by nie być posądzoną o merkantylizm, jednakże okoliczność ta wynikała z jej akt osobowych. Z usytuowania art. 62a ust. 2 w rozdziale 4 ustawy o prokuraturze, zatytułowanym „Prokuratorzy. Obowiązki i prawa.”, można wyprowadzić wniosek, że zajmowanie przez prokuratora stanowiska po ukończeniu 65 roku życia jest jego prawem, a zatem interes służby nie powinien być rozważany przy podejmowaniu przez Prokuratora

Generalnego decyzji w tej kwestii, a w każdym razie nie powinien przeważać nad przesłankami subiektywnymi. Podejmując zaś taką decyzję Prokurator Generalny zasięga jedynie opinii właściwego przełożonego wnioskodawcy, jakim w przypadku odwołującej się jest Prokurator Apelacyjny, a opinia ta powinna zawierać ocenę wiedzy i umiejętności zainteresowanego i nie wypowiedać się co do meritum sprawy. Podstawą decyzji Prokuratora Generalnego nie może być natomiast stanowisko Kolegium Prokuratury Apelacyjnej oraz Krajowej Rady Prokuratorów, tym bardziej że z protokołów posiedzeń tych gremiów nie wynika, jakimi kryteriami kierowano się podejmując uchwały w sprawie wniosku odwołującej się.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 62a ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm., dalej zwanej ustawą o prokuraturze) do prokuratorów stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 2 – 5, przepisy m. in. art. 69 – 71 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej zwanej Prawem o ustroju sądów powszechnych), normujące instytucję stanu spoczynku sędziów. W konsekwencji powyższego odesłania do Prawa o ustroju sądów powszechnych (przy uwzględnieniu struktury organizacyjnej prokuratury oraz wynikającego ze zdania drugiego przepisu określenia kompetencji organów prokuratury w miejsce uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości) również prokurator przechodzi w stan spoczynku albo z uwagi na wiek (z mocy prawa po ukończeniu 65 roku życia - art. 69 § 1 lub na swój wniosek po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku prokuratora nie mniej niż 30 lat – art. 69 § 2) albo ze względu na stan zdrowia (na swój wniosek bądź na wniosek właściwego prokuratora przełożonego, jeżeli z powodu choroby lub utraty sił uznany został przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków prokuratora - art. 70 § 1 albo na wniosek właściwego prokuratora przełożonego, jeżeli z powodu choroby lub

płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnił służby przez okres roku bądź jeżeli bez uzasadnionej przyczyny nie poddał się badaniu, o którym mowa w art. 70 § 2, a z żądaniem badania wystąpił właściwy prokurator przełożony lub prokurator Generalny - art. 71 § 1 i 2) albo na wniosek Prokuratora Generalnego, w razie zmiany ustroju prokuratury lub zmiany granic okręgów prokuratury, jeżeli nie został przeniesiony do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Od reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z mocy prawa, po ukończeniu 65 roku życia, przepisy ust. 2 – 3a art. 62a ustawy o prokuraturze przewidują wyjątek stanowiąc, iż prokurator może dalej zajmować stanowisko, jeżeli Prokurator Generalny na wniosek zainteresowanego, po przedstawieniu zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, oraz po zasięgnięciu opinii właściwego prokuratora przełożonego, wyrazi na to zgodę. Wniosek wraz z zaświadczeniem o stanie zdrowia składa się Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem przez wnioskodawcę 65 roku życia. W razie niezakończenia postępowania związanego z rozpoznanie wniosku, prokurator pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym. Od decyzji Prokuratora Generalnego wydanej w tym trybie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego.

Z powołanych przepisów ustawy o prokuraturze i Prawa o ustroju sądów powszechnych wynika zatem, że zasadą jest odejście prokuratora z czynnej służby wraz z ukończeniem 65 roku życia, natomiast możliwość dalszego zajmowania przez niego stanowiska po osiągnięciu ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku stanowi wyjątek od tej zasady. Wbrew sugestiom odwołującej się, mimo zamieszczenia art. 62a ust. 2 w rozdziale 4 prawa o prokuraturze, zatytułowanym „Prokuratorzy. Obowiązki i prawa.”, przepis ten nie stwarza po stronie prokuratora prawa podmiotowego przedłużenia służby po ukończeniu 65 roku życia. Daje jedynie możliwość wystąpienia we właściwym czasie i przy spełnieniu ustawowego warunku legitymowania się zaświadczeniem stwierdzającym zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, z wnioskiem do Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Ostateczna decyzja w tej kwestii należy zatem do Prokuratora Generalnego. Sytuacja sędziów i

prokuratorów jest w tym zakresie nieco odmienna. W świetle art. 69 § 1 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w razie oświadczenia Ministrowi Sprawiedliwości woli dalszego zajmowania stanowiska oraz przedłożenia zaświadczenia o zdolności, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziowskich sędzia, który ukończył 65 rok życia, niejako „automatycznie” pozostaje na swoim stanowisku, podczas gdy dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora wymaga uzyskania pozytywnej decyzji Prokuratora Generalnego. To zróżnicowanie sytuacji obydwu grup zawodowych w zakresie możliwości kontynuowania czynnej służby po osiągnięciu wieku uprawniającego do stanu spoczynku wynika z zasadniczo odmiennego statusu prawnego sędziów, który jest gwarantowany konstytucyjnie (w tym odnośnie do prawa do przejścia w stan spoczynku w związku z zasadą nieusuwalności sędziów), podczas gdy zarówno stan spoczynku jak i inne elementy statusu prokuratorów nie korzystają z gwarancji konstytucyjnych. Prawo do stanu spoczynku zapewnia prokuratorom ustawa zwykła, odsyłająca w tym zakresie do innego aktu tej rangi, jakim jest ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, zaś przepisy tej ostatniej ustawy stosowane są do tej grupy zawodowej odpowiednio, z uwzględnieniem różnic wynikających z regulacji szczególnej art. 62 ust. 2 – 5 ustawy o prokuraturze, zatem także tych odmierności, które dotyczą możliwości dalszego zajmowania stanowiska po ukończeniu 65 roku życia.

Decyzja Prokuratora Generalnego o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska ma przy tym charakter uznaniowy, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę w art. 62a ust. 2 kwantyfikatorem „może” oraz niesprecyzowanie żadnych przesłanek, jakimi powinien kierować się Prokurator Generalny przy jej podejmowaniu. Akcentowany przez odwołującą się dobry stan zdrowia, potwierdzony odpowiednim zaświadczeniem, nie jest gwarancją uwzględnienia wniosku o przedłużenie służby, lecz ustawowym minimum, jakie musi spełnić wnioskodawca, by móc ubiegać się o dalsze zajmowanie stanowiska. Przepis art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze określa tylko pewne wymaganie formalne, związane z trybem postępowania w tego rodzaju sprawach, w postaci konieczności zasięgnięcia przez Prokuratora Generalnego opinii właściwego prokuratora przełożonego. Nie ma przy tym racji odwołująca się twierdząc, że opinia zwierzchnika wnioskodawcy może zawierać tylko ocenę jego umiejętności

zawodowych, bez odniesienia się do meritum sprawy. Przedmiotem postępowania zainicjowanego tej treści wnioskiem nie jest wszak awans zawodowy prokuratora, lecz dalsze (mimo nabycia prawa do stanu spoczynku) pełnienie przezeń służby w konkretnej jednostce organizacyjnej prokuratury, stąd sytuacja kadrowa tej jednostki nie jest bez znaczenia dla podjęcia przez Prokuratora Generalnego stosownej decyzji. Opinia bezpośredniego przełożonego wprawdzie nie wiąże Prokuratora Generalnego, ale jest pomocna przy rozstrzygnięciu o prośbie prokuratora. Nie stanowi też naruszenia przepisów ustawy powołanie się Prokuratora Generalnego na (również niewiążące) opinie organów samorządu prokuratorskiego (kolegium właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury czy Krajowej Rady Prokuratorów) w tej kwestii. Tym bardziej, że wbrew zarzutowi odwołującej się, w świetle art. 24 pkt 11 ustawy o prokuraturze do kompetencji Krajowej Rady Prokuratorów należy opiniowane wnioski o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez prokuratora stanowiska po ukończeniu 65 roku życia, a prokurator przełożony przed wyrażeniem opinii w trybie art. 62a ust. 2 ustawy może, w myśl z art. 22 pkt 7 tego aktu, zasięgnąć opinii kolegium właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2005 r., III PO 61/04, OSNP 2005 nr 20, poz. 326).

Rozpoznając odwołanie prokuratora od negatywnej dlań decyzji w przedmiocie przedłużenia służby Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i sam rozstrzygać o tym, czy zainteresowany ma nadal sprawować swoją funkcję. Honorując ustawowe uprawnienie Prokuratora Generalnego w tym zakresie, Sąd Najwyższy analizuje, czy jego zastosowanie nastąpiło zgodnie z prawem. Kognicja Sądu Najwyższego sprowadza się do badania legalności i zasadności motywów, które doprowadziły do wydania zaskarżonej decyzji. Kontrola podlega zatem to, czy decyzja nie jest arbitralna lub podjęta na podstawie niedozwolonych przesłanek, zwłaszcza mających charakter dyskryminacyjny. Wydając decyzję o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska Prokurator Generalny powinien bowiem rozważyć wszystkie okoliczności sprawy oraz uwzględnić zarówno interes osoby zainteresowanej, jak i interes publiczny. Należy podkreślić, że z uwagi na odstępstwo od zasady przechodzenia prokuratora w stan spoczynku wraz z

ukończeniem 65 roku życia, zgoda na dalsze pełnienie obowiązków prokuratorskich powinna mieć wyjątkowy charakter i być podyktowana szczególnymi względami, głównie dobrem służby. Chodzi o to, aby poprzez zbyt liberalne stosowanie instytucji zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu przez prokuratora ustawowego wieku nie odwrócić tych proporcji i nie uczynić przejścia prokuratora w stan spoczynku wraz z ukończeniem 65 roku życia wyjątkiem od zasady. Ustawowy wiek zakończenia aktywności zawodowej i przejścia w stan spoczynku osób pełniących ważne funkcje publiczne, jakimi są prokuratorzy, określił bowiem ustawodawca i jego wola w tej materii nie może być generalnie modyfikowana przez strony stosunku pracy. Stąd też w judykaturze przyjmuje się, że stan zdrowia wnioskodawcy, wiedza i doświadczenie zawodowe, satysfakcja z pracy, chęć uzyskania wyższej stawki awansowej wynagrodzenia czy nabycia uprawnień do nagrody jubileuszowej mogą okazać się niewystarczające dla zaaprobowania prośby prokuratora o dalsze zajmowanie stanowiska (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III PO 7/09, LEX nr 578147; z dnia 21 października 2010 r., III PO 3/10, LEX nr 667491 i z dnia 3 lutego 2011 r., III PO 9/11, LEX nr 819597). Zauważa się, że podstawowym celem unormowania art. 62a ustawy o prokuraturze jest ochrona interesu publicznego, przez przedłużenie stanu czynnego służby prokuratora, gdy zachodzą szczególne potrzeby (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2011 r., III PO 2/11, LEX nr 901636). Ów interes służby wyraża się w takim kierunku prowadzenia polityki kadrowej, która uwzględnia pokoleniową wymianę kadr prokuratorskich, związaną z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie ze stanu spoczynku, a z drugiej strony – z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10, LEX nr 602062 i z dnia 3 marca 2011 r., II PO 13/10, LEX Nr 818601).

Takiej też analizy wszystkich okoliczności sprawy dokonał Prokurator Generalny rozpoznając wniosek E. C. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Nie negując istnienia podnoszonych przez odwołującą się przesłanek dotyczących jej osoby, jak dobry stan zdrowia oraz profesjonalizm i doświadczenie zawodowe, Prokurator Generalny słusznie zauważył, że nie mają one

nadzwyczajnego charakteru i nie przeważają nad dobrem służby, rozumianym jako potrzebę pokoleniowej wymiany kadr w zatrudniającej wnioskodawczynię jednostce organizacyjnej. Swoje stanowisko w tej kwestii Prokurator Generalny przekonywująco uzasadnił wynikami przeglądu stanu osobowego Prokuratury Apelacyjnej, która dysponuje limitem 60 etatów, z czego wszystkie są obsadzone, zaś spośród 242 prokuratorów okręgowych w okręgu tejże apelacji znaczna większość posiada potencjalne możliwości awansu na stanowisko prokuratora apelacyjnego, a 14 z nich przebywa aktualnie na delegacji w tej jednostce. Powstaje zatem sytuacja, gdy stanowisko w prokuraturze apelacyjnej opuszcza prokurator mający uprawnienia do stanu spoczynku, a służbę po nim może przejąć inny doświadczony prokurator, zwalniając tym samym etat dla młodych kadr w prokuraturze okręgowej. W tym kontekście nie można zarzucić Prokuratorowi Generalnemu, że rozstrzygnął sprawę w sposób dowolny, stosując niedozwolone kryteria, a zaskarżonej decyzji - arbitralności i bezzasadności.

Nie podzielając zarzutów i wniosków odwołania, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.