



Sygn. akt III PO 13/15

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania R. S.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 23 września 2015 r. w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 grudnia 2015 r.,

**oddala odwołanie.**

### **UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia 23 września 2015 r., wydaną na podstawie art. 62a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) w związku z art. 69 § 1 i § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 133, ze zm., dalej jako „Prawo o u.s.p.”), Prokurator Generalny nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie (po ukończeniu 65 lat i 9 miesięcy życia) przez R. S. stanowiska prokuratora. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że ewentualne wyrażenie przez

Prokuratora Generalnego zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego jest fakultatywne i zależy od całokształtu okoliczności konkretnego przypadku. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora musi być traktowana jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami, mającymi oparcie w interesie służby lub leżącymi po stronie prokuratora. Samo spełnienie wskazanych w przepisie art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze warunków pozytywnych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody na dalsze pozostawanie przez prokuratora w służbie. Tymczasem argumenty przywołane we wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez R. S. stanowiska prokuratora - do dnia 11 marca 2020 r. - nie są na tyle doniosłe, aby uzasadniały odstępstwo od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z chwilą ukończenia przez nich ustawowego wieku ani też nie mogą być uznane za przesłanki automatycznie przemawiające za potrzebą dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora.

Prokurator Generalny w szczególności zwrócił uwagę, że wyróżniające walory osobiste i wieloletnie doświadczenie prokuratora z pewnością zasługują na uznanie, lecz nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za uzyskaniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie R. S. miał na uwadze aktualną analizę potrzeb kadrowych oraz stanu kadry orzeczniczej w okręgu [...], opierającą się na pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich, związanej z jednej strony z osiąganiem przez prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju stanu spoczynku, a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, ale przede wszystkim zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Zgodnie z zasadą racjonalnego wykorzystania kadry prokuratorskiej i asesorskiej prowadzone są działania zmierzające do umożliwienia asesorom po upływie okresu powierzenia czynności prokuratorskich przystąpienie do konkursu na stanowiska prokuratorskie. Obecnie na każde zwalniane stanowisko prokuratorskie lub asesorskie zgłasza się wielu kandydatów, którzy spełniają kryteria uprawniające ich do mianowania na stanowisko asesora prokuratorskiego lub powołania na stanowisko prokuratora. W tej sytuacji wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora

znacznie utrudniłoby, a wręcz uniemożliwiłoby awansowanie prokuratorów, którzy ze względów merytorycznych w pełni zasługują na awans. Z danych przedstawionych przez Biuro Kadr wynika, że Prokuratura Okręgowa w [...] dysponuje limitem 77 etatów orzeczniczych, z czego 4 nie są obsadzone, przy czym na 3 z nich zostały już uruchomione procedury konkursowe. Natomiast wśród 13 prokuratorów prokuratury rejonowej delegowanych do Prokuratury Okręgowej w [...], aż 12 spełnia wymogi do powołania na wyższe stanowisko służbowe. Ponadto w samym okręgu [...] aktualnie 17 asesorów spełnia wymogi formalne do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie.

Prokurator Generalny stwierdził, że zasadą pozostaje odejście prokuratora w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia wieku przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a Prawa o u.s.p., który poprzez art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze ma zastosowanie do prokuratorów i odsyła do zapisów art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r. poz. 748 ze zm.). Przedmiotowe przepisy określają wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych od dnia 1 stycznia 1950 r. do dnia 31 marca 1950 r., na 65 lat i 9 miesięcy. W związku z tym prokurator R. S., urodzony w dniu 11 marca 1950 r., ma prawo do pozostawania w służbie czynnej do dnia 10 grudnia 2015 r.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Prokurator Generalny wyraził ocenę, że nieuwzględnienie wniosku prokuratora R. S. w przedmiocie zezwolenia na dalsze pełnienie służby jest w pełni uzasadnione bowiem ukierunkowane jest na stworzenie warunków dla pozyskiwania nowych kadr prokuratorskich a takie stanowisko zbieżne jest z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego, a mianowicie postanowieniem z dnia 6 czerwca 2003 r., III AO 25/02 (OSNP 2004 nr 13, poz. 236) oraz wyrokiem z dnia 14 stycznia 2010 r., III PO 7/09 (LEX nr 578147).

Od tej decyzji prokurator R. S. wniósł odwołanie do Sądu Najwyższego. Zdaniem odwołującego się w zaskarżonej decyzji zaniechano obowiązkowi należytego wyważenia, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i równego traktowania, szczególnych okoliczności mających umocowanie w interesie służby i leżących po jego stronie. W konsekwencji nie zostało wskazane dlaczego jego

interes, jako prokuratora legitymującego się doświadczeniem zawodowym, powinien ustąpić interesowi służby, polegającemu na nieokreślonej wymianie kadr prokuratorskich. Odwołujący się zarzucił, że dane odnoszące się do stanu kadrowego Prokuratury Okręgowej w [...] są niepełne bowiem nie wiadomo jaka jest struktura wieku w tej jednostce i ilu prokuratorów stara się o miejsce służbowe. Powyższe okoliczności nie pozwalają na prawidłową ocenę sytuacji finansowej i powodują, że zaskarżona decyzja ma charakter arbitralny, jako wydana z przekroczeniem granic uznania wyznaczonych przez ustawę o prokuraturze.

Stawiając powyższe zarzuty, prokurator R. S. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania podniesione zostało, że decyzje o pozostawieniu prokuratora w służbie leżą w interesie Skarbu Państwa, bo nie powodują dodatkowych kosztów finansowych. Natomiast przesłanka polegająca na wymianie kadr, sprowadzająca się do potrzeby umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów i przede wszystkim zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich, zawiera cechy naruszające zasadę równego traktowania ze względu na wiek a właściwie staż pracy - im dłuższy tym gorzej. Prokurator Generalny nie mówi bowiem o młodszych kadrach prokuratorskich, ale o nowych czyli osobach z zewnątrz. Tymczasem zgodnie z dyrektywą Rady 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zatrudnieniu i pracy (Dz.U.UE.L.2000.303.16) wymiana pokoleniowa kadry prokuratorskiej jest możliwa w zakresie, w jakim celem ustawy jest ustanowienie korzystnej struktury wiekowej. Aby wykazać właściwy i konieczny charakter danego środka, środek ten nie może okazać się nierozsądny z punktu widzenia realizowanego celu. Odwołujący się wskazał, że od października 2015 r. do stycznia 2016 r. w stan spoczynku przejdzie czterech prokuratorów Prokuratury Okręgowej w [...]. Jednocześnie stwierdził, że Prokurator Generalny ma obowiązek w sposób racjonalny prowadzić politykę finansową. Gdyby decyzja Prokuratora Generalnego była dla niego korzystna, to kontynuowałby służbę na dotychczasowym stanowisku przy kosztach osobowych 100% pensji, zaś przy przedwczesnym odejściu w stan spoczynku koszty te wzrastają do 175% i w

sposób nieuzasadniony dochodzi do uszczuplenia środków finansowych Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie jest nieuzasadnione. Zgodnie z art. 62a 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 utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego, w pełni aprobowanym przez Sąd Najwyższy w obecnym składzie, przyjmuje się, że Prokurator Generalny podejmuje decyzję na podstawie swobodnego uznania, a kontrola tej decyzji przez Sąd Najwyższy jest ograniczona do oceny, czy nie zostały przekroczone granice tego uznania. Inaczej rzecz ujmując, Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i dokonywać oceny, czy zainteresowany prokurator ma nadal sprawować swoją funkcję, lecz jedynie bada, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2004 r., III PO 60/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 120 oraz z dnia 22 listopada 2006 r., III PO 5/09, LEX nr 950627, z dnia 3 marca 2011 r., III PO 11/10, LEX nr 818599).

W orzecznictwie sądowym, które w tej mierze należy uznać za utrwalone, podkreśla się, że wymiana pokoleniowa prokuratorów jest przesłanką, którą Prokurator Generalny może brać pod uwagę przy ocenie zasadności wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 311; z dnia 3 marca 2011 r., III PO 12/10, LEX nr 818600; z dnia 6 października 2011 r., III PO 3/11, LEX nr 1101329; z dnia 24 stycznia 2012 r., III PO 7/11, LEX nr 1129352; z dnia 14 lutego 2012 r., III PO 8/11, LEX nr 1171292; z dnia 27 stycznia 2014 r., III PO 14/13, LEX nr 1620553; z dnia 15 lipca 2015 r., III PO 6/15, LEX nr 1778873). Jest to przesłanka o podstawowym znaczeniu, mająca na celu

długofalowy interes służby, związana z jednej strony z osiągnięciem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś strony, z potrzebą umożliwienia przejęcia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także z zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich.

Podkreślenia wymaga, że odpowiednio przeprowadzona „wymiana pokoleniowa” jest przesłanką ustania stosunku pracy uznaną także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., w połączonych sprawach C-159/10 i C-160/10, Gerhard Fuchs i Peter Köhler przeciwko Land Essen (Monitor Prawa Pracy 2011 nr 9, str. 502), odnoszącym się do prokuratorów, Trybunał stwierdził wprost, że dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie stoi na przeszkodzie obowiązywaniu regulacji prawa krajowego (w tym wypadku chodziło o ustawę niemieckiego kraju związkowego), która przewiduje przejście na emeryturę urzędników mianowanych dożywotnio (w tej sprawie byli to prokuratorzy) z chwilą ukończenia przez nich 65 roku życia (z zastrzeżeniem możliwości kontynuowania przez nich pracy przez dalszy kilkuletni okres, gdy wymaga tego interes służby) w zakresie, w jakim celem tej regulacji jest ustanowienie „korzystnej struktury wiekowej”, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników, zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi i tym samym zapobieganie sporom dotyczącym zdolności pracownika do wykonywania pracy po osiągnięciu przez niego pewnego wieku, i w jakim przedmiotowa ustawa pozwala na osiągnięcie tego celu za pomocą właściwych i koniecznych do tego środków. Podobnie w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12, Komisja Europejska przeciwko Węgrom (LEX nr 1226650) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - kontynuując tę linię orzecniczą - uznał, że Węgry - przez przyjęcie uregulowania krajowego, według którego działalność zawodowa sędziów, prokuratorów i notariuszy miała ustawać obligatoryjnie wraz z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat - uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, bo taka regulacja krajowa powodowała

odmienne traktowanie ze względu na wiek, niemające charakteru proporcjonalnego w stosunku do zamierzonych celów. W tym wypadku okazało się bowiem, że węgierskie przepisy krajowe nie umożliwiały przekazania doświadczenia przez starszych przedstawicieli zawodów prawniczych młodszemu pokoleniu prawników podejmującemu pracę w tych zawodach. Dlatego też podstawą uznaniowej decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego nie mogą być względy abstrakcyjnie ujętej „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”, lecz potrzeby i uwarunkowania polityki kadrowej odniesione do sytuacji konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10, OSNP 2011 nr 23-24, poz. 311).

Warunek ten spełnia zaskarżona decyzja, bo w jej uzasadnieniu Prokurator Generalny szczegółowo przedstawił sytuację kadrową, jaka aktualnie kształtuje się w okręgu [...] na szczeblu prokuratur rejonowych oraz w Prokuraturze Okręgowej (w której odwołujący się pełni służbę). Prokurator Generalny szczegółowo wyjaśnił, na jakim poziomie kształtuje się zapotrzebowanie kadrowe w jednostkach organizacyjnych podległych Prokuratorowi Okręgowemu w [...], w tym ilu jest kandydatów pretendujących do obsady wyższych stanowisk prokuratorskich w drodze awansu zawodowego oraz jaka jest aktualna liczba wolnych etatów i jak przebiega procedura naboru na wolne stanowiska prokuratorskie. Prokurator Generalny szczegółowo uzasadnił na czym polega „pokoleniowa” wymiana kadr prokuratorskich, wykazując, że bez odchodzenia uprawnionych prokuratorów w stan spoczynku nie można powierzać ich stanowisk innym doświadczonym prokuratorom. Przekonujący w tym zakresie jest argument, że dalsze zatrudnianie osób uprawnionych do stanu spoczynku znacznie utrudnia, a niekiedy uniemożliwia awans prokuratorom, którzy nie tylko spełniają wymogi formalne, ale też ze względów merytorycznych w pełni zasługują na taki awans.

Jak wynika z danych zawartych w zaskarżonej decyzji na 236 prokuratorów z tytułem prokuratora prokuratury rejonowej wymogi formalne na powołanie na wyższe stanowisko spełnia 194 osoby, a wszystkich etatów orzeczniczych w Prokuraturze Okręgowej w [...] jest 77, z czego 4 nie są obsadzone, przy czym w stosunku do 3 etatów zostały już uruchomione procedury konkursowe. Natomiast

wśród 13 prokuratorów prokuratury rejonowej delegowanych do Prokuratury Okręgowej w [...], aż 12 spełnia wymogi do powołania na wyższe stanowisko służbowe. Jednocześnie w okręgu, spośród 21 zatrudnionych asesorów, obecnie aż 14 asesorów posiada uprawnienia do powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie. A zatem przedstawionej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji sytuacji kadrowej nie zmienia podnoszona przez odwołującego się kwestia przejścia do końca stycznia 2016 r. czterech prokuratorów Prokuratury Okręgowej w [...] w stan spoczynku, co obligowałoby Prokuratora Generalnego do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez odwołującego się stanowiska prokuratora.

W ocenie Sądu Najwyższego, prawidłowe jest stanowisko Prokuratora Generalnego, iż zgodnie z zasadą racjonalnego wykorzystania kadry prokuratorskiej i asesorskiej, konieczne jest zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich, które nie może odbywać się tylko poprzez utworzenie nowych stanowisk z przekształcania etatów asesorskich w prokuratorskie. Taka praktyka tamuje bowiem dopływ młodych ludzi do prokuratury. Jest oczywiste, że w instytucji o zasadniczo zamkniętej liczbie etatów, jaką jest prokuratura, konieczny dla jej sprawnego funkcjonowania w dłuższej perspektywie musi być dopływ młodych pracowników, który odbywa się kosztem odchodzenia pracowników, którzy osiągnęli wiek uprawniający do stanu spoczynku, bez względu na wynik porównania ich kwalifikacji z kwalifikacjami osób młodszych.

W zaskarżonej decyzji nie można zatem dopatrzeć się dowolności, skoro Prokurator Generalny dysponował nie tylko podstawą prawną, ale i faktyczną do przyjęcia, że szeroko pojęty „interes służby” wymaga, by odwołujący się nie uzyskał zgody na dalsze zajmowanie stanowiska służbowego po osiągnięciu wieku „spoczynkowego” wynoszącego w jego przypadku 65 lat i 9 miesięcy.

W ocenie Sądu Najwyższego pozbawiony racji jest także zaprezentowany w końcowej części odwołania pogląd, że rachunek ekonomiczny powinien przemawiać za pozostawieniem odwołującego się na stanowisku prokuratora bowiem nie koreluje on z powszechnie akceptowaną zasadą 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 przejścia tej służby



przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Podkreślenia wymaga, że zasadą wynikającą z art. 62a ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze jest przejście prokuratora w stan spoczynku po osiągnięciu wieku określonego w tych przepisach, a możliwość dalszego pozostawania na stanowisku jest wyjątkiem uzasadnionym szczególnymi okolicznościami leżącymi po stronie prokuratora bądź mającym oparcie w interesie „służby”.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze.

kc