

Sygn. akt III PO 9/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z odwołania L. K.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 25 października 2010 r, 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 lutego 2011 r.,

oddala odwołanie.

U z a s a d n i e

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.) – nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 roku życia przez L. K. Prokuratora Prokuratury Okręgowej /.../.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wniosek L. K. z dnia 22 czerwca 2010 r. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora powyżej 65 roku życia na okres 1 roku, 4 miesięcy i 4 dni (do 30 czerwca 2012 r.) poparł Prokurator Okręgowy. Przełożony wnioskującej stwierdził, że należy ona do najbardziej doświadczonych prokuratorów w okręgu. Długoletni staż pracy oraz profesjonalizm zawodowy, wielka kultura osobista, a nade wszystko odpowiedzialność stanowią że jej przejście w stan spoczynku wywołałoby ujemne skutki dla dalszej pracy Wydziału Organizacyjnego Prokuratury Okręgowej. Prokurator Okręgowy podkreślił również, że prokurator L. K. cieszy się dobrym zdrowiem co zostało potwierdzone odpowiednim zaświadczeniem lekarskim. Prokurator Apelacyjny podzielił stanowisko Prokuratora Okręgowego i poparł przedmiotowy wniosek podkreślając, że prokurator L. K. posiada wysokie kwalifikacje prawnicze, a także bardzo duże i różnorodne doświadczenie zawodowe, co powoduje że cieszy się autorytetem w środowisku zawodowym. Ponadto jest pracownikiem odpowiedzialnym, w pełni dyspozycyjnym i niezwykle zaangażowanym w swoje obowiązki służbowe.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, jako regułą 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). Wysokie kwalifikacje, doświadczenie i profesjonalizm zawodowy, a także zaangażowanie w obowiązki prokuratora oraz nienaganny stan zdrowia niewątpliwie zasługują na uznanie, lecz nie można ich traktować jako szczególnych okoliczności, wystarczających 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 prokuratorskich, związana z jednej strony z osiąganiem przez zasłużonych prokuratorów wieku umożliwiającego im skorzystanie z przywileju prokuratorskiego stanu spoczynku, z drugiej zaś z potrzebą umożliwienia przejścia służby przez innych doświadczonych prokuratorów, a także zapewnienie etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Z analizy sytuacji kadrowej wynika, że aktualnie Prokuratura Okręgowa /.../ dysponuje limitem 64 etatów, z czego 2 etaty nie są obsadzone. Aktualnie na delegacji w tej jednostce pozostaje 20 prokuratorów prokuratury rejonowej z całego okręgu, z czego aż 14 spełnia wymogi formalne do powołania na wyższe stanowisko służbowe. Natomiast spośród 199 prokuratorów z tytułem prokuratora prokuratury rejonowej w tym okręgu, aż 140 posiada możliwość uzyskania tytułu prokuratora prokuratury okręgowej. Większość spośród nich (125 osób) stanowią osoby w przedziale wiekowym od 34 do 50 roku życia, posiadające staż pracy na stanowisku prokuratora prokuratury rejonowej od 4 do 24 lat. Tymczasem w przedziale wiekowym od 51 do 59 roku życia i stażu pracy pomiędzy 11 do 28 lat znajduje się 15 osób. Aktualnie, w grupie asesorów zatrudnionych w okręgu Prokuratury Okręgowej /.../, jeden asesor jest uprawniony do uzyskania tytułu prokuratora prokuratury rejonowej. Ponadto w okręgu pozostaje jeszcze jeden wolny etat orzecznicy w prokuraturze rejonowej.

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

W odwołaniu od powyższej decyzji Prokurator Generalnego Prokurator L. K. zarzuciła, że zaskarżona decyzja „została podjęta w sposób arbitralny” i wniosła o jej uchylenie oraz o przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że wskazane w decyzji przesłanki jej podjęcia wykraczają poza granice uznania Prokuratora Generalnego, który w kształtowaniu polityki kadrowej nie powinien pomijać interesu państwa, prokuratury i zainteresowanego Prokuratora. Ponadto przyczyny ograniczone do konieczności

dokonania „pokoleniowej wymiany kadr” mogą być uznane za dyskryminację ze względu na wiek.

Skarżąca podniosła, że chociaż decyzja Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora jest decyzją uznaniową, to nie może to być uznanie nieograniczone, na co wskazywał Sąd Najwyższy (m.in. w wyroku z 11 grudnia 2002 r., III AO 16/02; z dnia 13 maja 2010 r., III PO 1/10 (Lex nr 602062)). Wprawdzie w uzasadnieniu decyzji przytoczono dane statystyczne, przedstawiające aktualną sytuację kadrową Prokuratury Okręgowej /.../i podległych jej jednostek rejonowych, to jednak statystyka ta, obrazująca strukturę wiekową kadry prokuratorskiej, a nawet jej staż zawodowy, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, skoro w samej Prokuraturze Okręgowej, w której od 8 lat skarżąca pełni obowiązki wizytatora, wakują aż 2 etaty prokuratorskie, pomimo długotrwałego oddelegowania z jednostek rejonowych 20 orzeczników. Istotne jest bowiem to, że większość delegowanych prokuratorów wykonuje czynności służbowe w komórkach śledczych, a nie jest związana z działalnością organizacyjno-wizytacyjną, której zakres przedmiotowy uległ znacznemu poszerzeniu po wejściu w życie ostatniej noweli do ustawy o prokuraturze. Istotne znaczenie dla przedmiotowej sprawy ma także okoliczność, że po wprowadzeniu procedury konkursowej na stanowiska prokuratorskie, w okręgu krakowskim w większości przypadków liczba zgłoszonych kandydatur odpowiada liczbie istniejących wakatów, co utwierdza w przekonaniu, że argument o konieczności zapewnienia etatów dla nowych kadr prokuratorskich, na który powołuje się Prokurator Generalny, nie jest w tym wypadku trafny.

Skarżąca zarzuciła, że Prokurator Generalny całkowicie pominął okoliczność, że niektóre stanowiska w prokuraturze immanentnie wiążą się z pewnymi specjalnymi cechami i wymogami, co sprawia, że rezygnacja z osób je piastujących może – w pewnych konkretnych sytuacjach – stanowić uszczerbek dla służby. Takim stanowiskiem jest wizytator prokuratury, który, oprócz wiedzy prawniczej wymaganej od wszystkich prokuratorów, powinien posiadać także znaczne doświadczenie zawodowe oraz sprawność w prowadzeniu czynności lustracyjno – wizytacyjnych. Tymi względami, w ocenie skarżącej, kierowali się Prokuratorzy Okręgowy i Apelacyjny, stwierdzając, że przejście skarżącej w stan

spoczynku w lutym 2011 r. wywołałoby ujemne skutki dla dalszej pracy Wydziału Organizacyjnego. Prokurator Generalny nie dostrzegając tych uwarunkowań przedłożył nad rzeczywisty interes służby, jakim jest dbałość o jakość pracy prokuratorskiej, arbitralnie przyjętą, niedookreśloną politykę kadrową, sprowadzając ją wyłącznie do „pokoleniowej wymiany kadr”. W ocenie skarżącej polityka kadrowa nie może służyć abstrakcyjnej idei „pokoleniowej wymiany kadr”, ale musi stanowić środek do celu, jakim jest efektywne działanie, rozumiane jako najbardziej wydajna realizacja zadań do których prokuratura jest powołana. „Polityka kadrowa opierająca się na pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich” w przypadku skarżącej oznacza politykę wymiany kadr wyłącznie ze względu na wiek, co jest „zawołowaną” formą dyskryminacji pośredniej, zdefiniowanej w art. 2 ust. 2 pkt b Dyrektywy nr 2000/78/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudniania i pracy (Dz.U. UE L z dnia 2 grudnia 2000 r.). O ile bowiem samo ustalenie granicy wieku dla przejścia w stan spoczynku nie stanowi per se dyskryminacji, to już używanie argumentu wieku – w realiach przedmiotowej sprawy – taką dyskryminacją jest i to także w ujęciu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Prokurator Generalny podejmując zaskarżoną decyzję nie wziął pod uwagę okoliczności istotnych dla pełnej oceny sprawy, a mianowicie tego, że: wydłużanie okresu zatrudnienia jest obecnie w pełni społecznie uzasadnione i „stanowi przedmiot troski i zabiegów Rządu RP”, a także innych państw wspólnoty europejskiej; w każdym innym zawodzie przejście na emeryturę po osiągnięciu odpowiedniego wieku jest prawem, a nie obowiązkiem pracownika i nie może stanowić samodzielnej podstawy rozwiązania stosunku pracy; stan spoczynku jest niewątpliwie przywilejem prokuratora, ale – w odróżnieniu od emerytury – łączy się z niemożnością podejmowania jakiejkolwiek pracy, a więc może stanowić dyskryminację tych, którzy mogą i chcą pracować oraz są przydatni dla realizacji określonych zadań; późniejsze, niż ustawowe przejście prokuratora w stan spoczynku stanowi niewątpliwie społeczny interes ekonomiczny, związany z odroczeniem wypłacania wynagrodzenia przysługującego w stanie spoczynku, co w przypadku skarżącej wyraża się kwotą oszczędności ok. 100. 000 zł.

Odnosnie negatywnej opinii Rady Prokuratorów, istotne wątpliwości – w ocenie skarżącej – wzbudza też uprawnienie do wyrażania tego rodzaju opinii przez Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym w dniu 9 września 2010 r., czyli na niespełna 2 tygodnie przed pierwszym posiedzeniem Krajowej Rady Prokuratury, to jest organu wyłącznie uprawnionego – na mocy przepisu art. 24 pkt 11 znowelizowanej ustawy o prokuraturze – do opiniowania wniosków prokuratorów o przedłużenie zatrudnienia.

W ocenie skarżącej Prokurator Generalny wydając zaskarżoną decyzję nie wyważył interesów służby i prokuratora „z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010, III PO 1/10).

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Według ustawowo (art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze w związku z art. 69 ust. 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych) ukształtowanego statusu prawnego, prokuratorów, przechodzą oni w stan spoczynku (kończą wykonywanie służby) z dniem ukończenia 65 roku życia.

Na tle powyższej zasadniczej regulacji statusu prokuratora ustawowe (art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze) zezwolenie ma dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, który ukończył 65 rok życia, ma charakter wyjątkowy. Wymagana jest w tym przedmiocie zgoda Prokuratora Generalnego którą może on podjąć w przewidzianym do tego trybie.

W rozpatrywanej sprawie nie jest kwestionowana interpretacja przepisów art. 62a ust. 1 i ust.2 ustawy o prokuraturze, - że jak to wyraża zaskarżona decyzja – zachowanie przez kończącego 65 rok życia prokuratora zdolności pełnienia obowiązków prokuratora i uzyskanie pozytywnej opinii właściwego prokuratora przełożonego nie stwarza uprawnienia (prawa podmiotowego) do dalszego zajmowania stanowiska; konieczną bowiem do tego przesłanką jest wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego.

Odwołująca się zwróciła jednak uwagę na pewną niestosowność procesowania w jej sprawie polegającą na zwróceniu się przez Prokuratora

Generalnego o opinię do Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, chociaż niespełna – jak pisze skarżąca - dwa tygodnie później ukonstytuowała się właściwa do wyrażenia opinii Krajowa Rada Prokuratury. Zarzuciła także – jak to szerzej przedstawiono we wstępnej części niniejszego uzasadnienia – arbitralność decyzji Prokuratora Generalnego z dyskryminującym odwołującą się, akcentowaniem jej wieku.

Zgodnie 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) Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym realizowała obowiązki przewidziane dla Krajowej Rady Prokuratury – do czasu jej powołania. Nie może więc być mowy o naruszeniu prawa w procedowaniu w sprawie z udziałem Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym przed powołaniem Krajowej Rady Prokuratury.

Nie ma także racji odwołująca się w przedstawionym swoistym dopatrywaniu się aspektów dyskryminacji ze względu na wiek w tym, że Prokurator Generalny uwzględnił w swej decyzji przede wszystkim sytuację kadrową jednostek prokuratury w zakresie Prokuratury Okręgowej pod kątem „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”. W wypadku rozpoznawania wniosku o zezwolenie na dalsze zajmowanie stanowiska, pomimo ustawowej zasady przechodzenia w stan spoczynku, ustawowo w tym przedmiocie ukształtowana kompetencja Prokuratora Generalnego odnosi się na pierwszym planie do wieku właśnie. Chodzi przecież o zrealizowanie kompetencji Prokuratora Generalnego do „zgodzenia się” na wyjątkowe niezastosowanie ustawowej zasady, że prokurator przechodzi w stan spoczynku z chwilą ukończenia 65 roku życia.

Prokurator Generalny nie naruszył prawa, skoro powierzoną mu przez ustawę kompetencję, wykorzystał z zachowaniem przewidzianego do tego trybu i po rozpatrzeniu wszystkich przemawiających na rzecz wniosku okoliczności.

Sąd Najwyższy właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji Prokuratora Generalnego (art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze) nie przejmuje w ten sposób kompetencji należącej wyłącznie do Prokuratora Generalnego; kontroluje jedynie jej zgodność z prawem. Przedstawiona przez Prokuratora Generalnego zasadnicza przesłanka jego decyzji dotycząca analizy sytuacji kadrowej i wynikającej z niej koncepcji „pokoleniowej wymiany kadr prokuratorskich”, zasadza się właśnie na

kompetentnej analizie i nie wykracza poza należącą do Prokuratora Generalnego odpowiedzialność za sprawowanie jego urzędu w szczególności kierowanie działalnością prokuratury (art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutów odwołania.