



Sygn. akt III PO 3/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lipca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania J. T.

od decyzji Prokuratora Generalnego nr PG .../13 z dnia 1 kwietnia 2014 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 22 lipca 2014 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Decyzją nr PG .../13 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prokurator Generalny nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora przez J. T. prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że ewentualne wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez zainteresowanego prokuratora ma charakter fakultatywny i zależy od całokształtu okoliczności rozpatrywanego przypadku. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora musi być

traktowana jako wyjątek podyktowany szczególnymi okolicznościami. Przywołane we wniosku prokuratora J. T. argumenty nie dostarczają żadnych szczególnych przesłanek, które by wskazywały na potrzebę dokonania odstępstwa od ustawowej reguły przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku po ukończeniu odpowiedniego wieku. Wyróżniające walory osobiste, wieloletnie doświadczenie oraz wysokie kwalifikacje zawodowe zainteresowanego prokuratora, choć zasługują na uznanie, to nie stanowią wyjątkowych okoliczności przemawiających za udzieleniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Prokurator Generalny wziął pod uwagę w szczególności negatywną opinię wyrażoną w tej sprawie przez Prokuratora Apelacyjnego, w której przedstawiono aktualną sytuację kadrową w okręgu t./.../. Prokurator Generalny wywiódł, że obecnie w tym okręgu - na szczeblu rejonowym - istnieją 43 etaty prokuratorskie, w tym 41 pozostaje nieobsadzonych. Mając to na uwadze, nie można podzielić twierdzeń zainteresowanego prokuratora o "rzekomo trudnej" sytuacji kadrowej w okręgu t./.../, natomiast uzasadnionym działaniem powinno być kontynuowanie polityki kadrowej opierającej się na "pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich", która wiąże się z jednej strony z osiągnięciem przez prokuratorów wieku "spoczynkowego", a z drugiej strony z potrzebą umożliwienia przejścia tej służby przez innych doświadczonych prokuratorów oraz zapewnieniem etatów dla nowych kadr prokuratorskich. Zgodnie z zasadą racjonalnego wykorzystania kadry prokuratorskiej i asesorskiej prowadzone są działania zmierzające do umożliwienia asesorum - po upływie okresu powierzenia czynności prokuratorskich - przystąpieniu do konkursu na stanowiska prokuratorskie. Potrzeby prokuratury wymagają, aby do wypełniania zadań ustawowych został wykorzystany w sposób racjonalny własny potencjał osobowy, a to oznacza, że powoływanie asesorów na stanowiska prokuratorskie nie może odbywać się tylko przez utworzenie nowych stanowisk powstałych z przekształcenia etatów asesorskich. Taka praktyka prowadziłaby do systematycznego obniżania limitu etatów asesorskich przy braku możliwości ich odtworzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja kadrowa w poszczególnych jednostkach organizacyjnych prokuratury nieustannie podlega dynamicznym zmianom. Aktualnie (chwilowo) wolne stanowiska prokuratorskie są następstwem długotrwałych procedur związanych z ich obsadą. Taki stan rzeczy

wcale nie jest wynikiem braku zainteresowania ze strony kandydatów. W tej sytuacji wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora znacznie utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia awans zawodowy osobom, które nie tylko spełniają wymagania formalne do objęcia konkretnego stanowiska prokuratorowskiego, ale też ze względów merytorycznych w pełni zasługują na taki awans. Z punktu widzenia interesu służby, ukierunkowanego w dużej mierze na stworzenie warunków dla pozyskiwania nowych kadr prokuratorowskich, nieuwzględnienie przez Prokuratora Generalnego wniosku złożonego przez prokuratora J. T. ma więc całkowite uzasadnienie.

Od powyższej decyzji prokurator J. T. wniósł odwołanie, w którym zarzucił naruszenie 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 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Według odwołującego się, Prokurator Generalny "zaniechał obowiązku należytego wyważenia z poszanowaniem zasady proporcjonalności i zasady równego traktowania szczególnych okoliczności mających oparcie w interesie służby i leżących po stronie wnioskodawcy poprzez niewykazanie dlaczego interes wnioskodawcy legitymującego się doświadczeniem zawodowym, wieloletnim stażem pracy, posiadaną wiedzą, zaangażowaniem w wykonywanie obowiązków służbowych, nienagannym stanem zdrowia, wyrażającego pragnienie pozostawania aktywnym zawodowo powinien ustąpić interesowi służby, który miałby polegać na bliżej nieokreślonej wymianie pokoleniowej kadr prokuratorowskich w sytuacji gdy dane odnoszące się do sytuacji kadrowej prokuratur okręgu t. (...) są niepełne, sprzeczne, a w konsekwencji nie pozwalają na prawidłową ocenę sytuacji kadrowej tychże prokuratur". W zaskarżonej decyzji nie ustalono, czy pokoleniowa wymiana kadr istotnie ma uzasadnienie w realiach sprawy i czy faktycznie się dokonuje, a ponadto, czy nie jest sprzeczna z "polityką zatrudnienia państwa" i nie stanowi dyskryminacji ze względu na wiek. Ponadto, odwołujący się zarzucił niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, bo w kwestionowanej przez niego decyzji pominięto odniesienie się do pozytywnych dla zainteresowanego opinii przełożonych (Prokuratora Rejonowego w K. i Prokuratora Okręgowego w T.), a także nie rozważano kwestii jego zastąpienia przez innego prokuratora przy

prowadzeniu "spraw obronnych", którymi zainteresowany (będący oficerem rezerwy Wojska Polskiego) zajmował się od 30 lat. Odwołujący się wskazał, że w Prokuraturze Rejonowej w K. o obsadzie etatowej 4 prokuratorów, jedna prokurator jest w zaawansowanej ciąży, co oznacza, że wkrótce przejdzie na długotrwały urlop macierzyński. Wyraził przy tym obawę, że w związku z tym oraz w związku z nieudzieleniem zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska prokuratorskiego, czynnymi prokuratorami w tej jednostce organizacyjnej pozostaną jedynie 2 osoby, w tym kobieta pełniąca funkcję Prokuratora Rejonowego i jej zastępca, co uniemożliwi prawidłowe funkcjonowanie wymienionej jednostki wobec braku możliwości oddelegowania prokuratora z innej jednostki. Skarżący wniósł o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że odwołanie (w znaczeniu pisma procesowego obejmującego ten szczególny środek prawny), które prokurator J. T. w dniu 4 maja 2014 r. przesłał pocztą na adres Prokuratury Generalnej (celem jego przedłożenia wraz z aktami sprawy Sądowi Najwyższemu), było dotknięte brakiem formalnym, gdyż nie zostało opatrzone własnoręcznym podpisem odwołującego się. Tę okoliczność podniósł odwołujący się w kolejnym piśmie (tym razem sporządzonym odręcznie) adresowanym bezpośrednio do Sądu Najwyższego, w którym wywiódł, że wniesione przez niego odwołanie "prawdopodobnie nie zawiera jego podpisu", w związku z czym "prosi o wyznaczenie terminu do uzupełnienia braku, tym bardziej, iż przebywa obecnie na urlopie wypoczynkowym". Brak podpisu jest brakiem formalnym pisma procesowego, który z reguły uniemożliwia nadanie pismu biegu i wymaga naprawienia w trybie przewidzianym w art. 130 k.p.c. Skarżący nie został jednak wezwany do usunięcia tego braku, bowiem zaistniała sytuacja, w której - w ocenie Sądu Najwyższego - nie wystąpiła przeszkoda uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie odwołania (nadanie pismu biegu). Odwołujący się z własnej inicjatywy (bez uprzedniego wezwania do usunięcia braków formalnych) skierował do Sądu Najwyższego własnoręcznie sporządzone

(opatrzone własnoręcznym podpisem) pismo, w którym potwierdził złożenie (drogą służbową) odwołania o konkretnej treści. Należało wobec tego przyjąć, że ta czynność procesowa odwołującego się jest równoznaczna w skutkach prawnych ze złożeniem przez stronę własnoręcznego podpisu na dokumencie zawierającym odwołanie od decyzji Prokuratora Generalnego, gdyż nie może być wątpliwości co do jego autentyczności. W tych okolicznościach nie było potrzeby wzywania odwołującego się (zamieszkałego w K.) do stawienia się w siedzibie Sądu Najwyższego celem podpisania odwołania znajdującego się w aktach sprawy, ewentualnie do nadesłania wtóropisu odwołania zaopatrzonego we własnoręczny podpis. Innymi słowy, złożenie przez skarżącego dodatkowego pisma uzupełniało (bez wezwania) brak formalny odwołania polegający na braku podpisu i nie było przeszkód do nadania odwołaniu biegu procesowego.

Co do *meritum*, to podniesione w odwołaniu zarzuty nie zasługują na uwzględnienie, głównie z tej przyczyny, że cała argumentacja przedstawiona w jego uzasadnieniu koncentruje się wokół prezentacji subiektywnej oceny sytuacji kadrowej jaka - zdaniem skarżącego - występuje w obrębie Prokuratury Rejonowej w K. Prokurator J. T. przeprowadza polemikę ze stanowiskiem, które w tej materii zaprezentował Prokurator Generalny. Obawy odwołującego się, że po jego przejściu w stan spoczynku prokuratura nie będzie prawidłowo funkcjonować (w szczególności jeśli chodzi o prowadzenie "spraw obronnych") są nieuzasadnione, choćby dlatego, że Prokurator Generalny (podobnie zresztą jak inni przełożeni prokuratorzy) dysponuje odpowiednimi instrumentami, które pozwalają rozwiązać okresowe niedobory kadrowe w obrębie konkretnej jednostki organizacyjnej prokuratury.

W zaskarżonej decyzji trafnie podkreślono, że wykładnia art. 62a ust. 1, 2 i 3 ustawy o prokuraturze, prowadzi do uznania za regułę przejścia prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia przez niego 67 roku życia albo po osiągnięciu wieku niższego, który odpowiada wiekowi emerytalnemu określone w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku prokuratora J. T. (urodzonego w dniu 29 listopada 1948 r.) ten wiek wynosi 65 lat i 4 miesiące. W orzecznictwie podkreśla się, że w związku z tym możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek,

uzasadniony wyłącznie szczególnymi okolicznościami podyktowanymi interesem służby lub leżącymi po stronie prokuratora (przykładowo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2003, III AO 25/02, OSNP 2004, nr 13, poz. 236 oraz wyrok z dnia 16 września 2004 r., III PO 60/04, OSNP 2005, nr 8, poz. 120). Wyważenie tych okoliczności zostało pozostawione Prokuratorowi Generalnemu, do którego należy ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego. Pozytywna opinia przełożonych prokuratorów (w tym wypadku Prokuratora Rejonowego w K. oraz Prokuratora Okręgowego w T.) co do przedmiotowego wniosku nie jest wiążąca dla Prokuratora Generalnego, stąd nie może stanowić obligatoryjnej przesłanki udzielenia zgody. Prokurator wnioskujący o dalsze zajmowanie stanowiska nie ma roszczenia o przedłużenie stosunku służby a w odwołaniu od negatywnej decyzji może jedynie podważać legalność lub zasadność motywów, które doprowadziły do jej podjęcia. Decyzja Prokuratora Generalnego, ma więc charakter uznaniowy, choć nie może być podjęta w sposób zupełnie dowolny, bez uwzględnienia okoliczności przemawiających zarówno za, jak i przeciwko udzieleniu zgody.

Sąd Najwyższy, rozpoznając w trybie art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze odwołanie prokuratora od decyzji Prokuratora Generalnego odmawiającej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Prokuratora Generalnego i dokonywać oceny, czy zainteresowany prokurator ma nadal sprawować swoją funkcję. Sąd Najwyższy bada jedynie, czy decyzja Prokuratora Generalnego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów. Innymi słowy, Sąd Najwyższy w postępowaniu kontrolnym dokonuje oceny prawidłowości tej decyzji w aspekcie jej legalności oraz celowości (słuszności), przy czym przeprowadza tę ocenę w granicach odwołania, to jest w granicach postawionych zarzutów i ich uzasadnienia. W tym aspekcie nie zasługują na aprobatę zastrzeżenia odwołującego się odnośnie do "wymiany pokoleniowej kadr prokuratorskich" jako argumentacji, na jaką powołał się Prokurator Generalny w uzasadnieniu decyzji odmawiającej J. T. zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratorskiego. Utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest bowiem stanowisko, zgodnie z którym wymiana pokoleniowa prokuratorów jest przesłanką, którą Prokurator Generalny może brać pod uwagę przy ocenie zasadności wniosku

prokuratora o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska (przykładowo wyroki 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 i z dnia 14 lutego 2012 r., III PO 8/11, LEX nr 1171292).

Warto przy tym zauważyć, że odpowiednio przeprowadzona "wymiana pokoleniowa" jest dopuszczalną przesłanką ustania stosunku zatrudnienia (w szerokim znaczeniu tego słowa) uznaną także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. 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 - niemieckiemu krajowi związkowemu Hesja (Monitor Prawa Pracy 2011 nr 9, s. 502) 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 obowiązkowe 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 - kontynuując tę linię orzeczniczą - 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 (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 tarnobrzeskim na szczeblu prokuratur rejonowych (co dotyczy także Prokuratury Rejonowej w Kolbuszowej, w której odwołujący się pełni służbę). Prokurator Generalny szczegółowo badał, jaka jest struktura wiekowa prokuratorów zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych podległych Prokuratorowi Apelacyjnemu w R. oraz Prokuratorowi Okręgowemu w T., na jakim poziomie kształtuje się zapotrzebowanie kadrowe w tych jednostkach, ilu jest kandydatów (zwłaszcza asesorów) pretendujących do obsady wakujących stanowisk prokuratorskich itp. Tym samym w sposób kompletny i rzeczowy wyjaśnił przyczyny, dla których istnieją uzasadnione racje dla kontynuowania na obszarze apelacji rzeszowskiej polityki kadrowej opierającej się na "pokoleniowej wymianie kadr prokuratorskich".

W zaskarżonej decyzji nie można zatem dopatrzeć się dowolności (arbitralności), skoro Prokurator Generalny dysponował nie tylko podstawą prawną, ale i faktyczną do przyjęcia, że szeroko pojęty "interes prokuratury" nie wymaga, by odwołujący się - mimo dobrego stanu zdrowia, wieloletniego doświadczenia, wyróżniających walorów osobistych i wysokich kwalifikacji zawodowych - uzyskał zgodę na zajmowanie stanowiska służbowego po osiągnięciu wieku "spoczynkowego" 65 lat i 4 miesięcy. Na zakończeniu można zauważyć, że odwołujący się - zarzucając stosowanie wobec niego kryteriów dyskryminujących - sam przedstawia argumentację zabarwioną stosowaniem dyskryminacji ze względu

na płęć. Jest rzeczą całkowicie normalną, że prokuratorami są kobiety, które korzystają ze świadczeń związanych z macierzyństwem. Przejściowe problemy kadrowe z tym związane są zwykłym zjawiskiem, rozwiązywanym w organizacji funkcjonowania prokuratury, a więc powołanie się na takie problemy nie stanowi wyjątkowej okoliczności przemawiającej za udzieleniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) i art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze.