

Wyrok z dnia 22 lutego 1996 r.
III ARN 66/95

Sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję o zwolnieniu ze służby więziennej, wydaną w związku z negatywną opinią służbową, nie jest władny kontrolować ocen lub stwierdzeń zawartych w takiej opinii, jak też sposobu opiniowania. Do kompetencji sądu należy ocena zarzutu przekroczenia granic rzeczowej lub miejscowej kompetencji organu opiniującego.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 1996 r. sprawy ze skargi Roberta B. na decyzję Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z dnia 29 września 1994 r., [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby więziennej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 12 sierpnia 1994 r., [...] wydaną na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) Naczelnik Rejonowego Aresztu śledczego w K. zwolnił ppor. Roberta B. - lekarza oddziału obserwacji sądowo - psychiatrycznej Szpitala Rejonowego Aresztu Śledczego w K. - ze Służby Więziennej w związku z nieprzydatnością do służby, stwierdzoną w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej.

Na skutek odwołania skarżącego sprawę rozpoznawał Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych, który decyzję utrzymał w mocy. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono m.in., iż decyzja o zwolnieniu ze służby wydana w związku z ujemną opinią służbową w okresie służby przygotowawczej jest zgodna z prawem.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Robert B. domagał się uchylenia tej ostatecznej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. z dnia 12 sierpnia 1994 r., zarzucając, iż naruszają one art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, gdyż zostały wydane na podstawie opinii służbowych nie odpowiadających wymogom przewidzianym w § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 19 ze zm.).

Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wniósł o oddalenie skargi, powołując się na ustalenia faktyczne i prawne zawarte w zaskarżonej decyzji.

Naczelnny Sąd Administracyjny oddalając wyrokiem z dnia 24 marca 1995 r., [...] skargę Roberta B. stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) funkcjonariusza można zwolnić ze służby

w przypadku nieprzydatności do niej, stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej. Taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie, gdyż w opinii z dnia 22 lipca 1994 r., utrzymanej w mocy przez Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. w dniu 11 sierpnia 1994 r., jednoznacznie stwierdzono nieprzydatność skarżącego do pracy w Służbie Więziennej. Nie była to zresztą pierwsza negatywna opinia w sprawie przydatności skarżącego do służby, gdyż jego nieprzydatność do służby stwierdzono także w poprzedniej ostatecznej opinii służbowej z dnia 13 października 1993 r.

Biorąc zaś pod uwagę, iż zgodnie z art. 4 ust.2 powołanej wyżej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. okres służby przygotowawczej ma na celu przygotowanie i wyszkolenie kandydata oraz sprawdzenie jego przydatności do służby więziennej, to w sytuacji, gdy sprawdzenie takie nie dało pozytywnych rezultatów zachodziły - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - podstawy do zwolnienia skarżącego ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej.

Zarzuty skarżącego przedstawione w skardze sprowadzają się - w ocenie NSA - w istocie do kwestionowania zasadności opinii o jego nieprzydatności do służby w okresie służby przygotowawczej. Kwestia ta nie mogła być jednak przedmiotem badania sądu, gdyż zgodnie z § 7 ust. 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 19), wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej, skarżący wyczerpał tryb odwołania do wyższego przełożonego, a w myśl tego przepisu od tej ostatecznej decyzji odwołanie nie przysługuje. Naczelny Sąd Administracyjny jest uprawniony tylko do badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (art. 196 § 1 k.p.a.).

W przedmiotowej sprawie Sąd Administracyjny nie stwierdził naruszenia prawa i oddalił skargę Roberta B. na decyzję Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych.

W rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wniesionej po upływie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 1994 r. zarzucono rażące naruszenie prawa, a w szczególności:

- a) art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej,
- b) art. 207 § 1 i § 2 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 76 § 1 k.p.a. i w związku z § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości Nr 3, poz. 19).

Uzasadniając powyższe zarzuty rewizja nadzwyczajna zwraca m.in. uwagę, że wynik niniejszej sprawy jest uzależniony - po części - od wyniku postępowania w sprawie równolegle wnoszonej rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 1995 r., [...] oddalającego skargę Roberta B.

W przypadku ewentualnego - stwierdza rewizja nadzwyczajna - uwzględnienia równolegle wnoszonej rewizji nadzwyczajnej [w sprawie ...], a więc ustalenia, iż z dniem 1 października 1993 r. Robert B. powinien być być mianowany na stałe w Służbie Więziennej, a nie przebywać nadal na przedłużonej o rok służbie przygotowawczej, oczywiście też będzie, iż organy Służby Więziennej w wadliwie przedłużonym okresie przygotowawczym nie mogły podjąć decyzji o zwolnieniu ze służby więziennej na

podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 wymienionej ustawy, albowiem przepis ten upoważnia do zwolnienia ze służby funkcjonariusza z powodu otrzymania ujemnej opinii służbowej tylko wówczas, gdy funkcjonariusz ten pozostaje w okresie przygotowawczym.

Niezależnie od wyniku postępowania w tej drugiej sprawie rewizja nadzwyczajna podnosi, iż Naczelny Sąd Administracyjny badając legalność zaskarżonych decyzji administracyjnych, jakkolwiek nie jest uprawniony do oceny prawdziwości stwierdzeń zawartych w ujemnej opinii służbowej, obowiązany był jednak badać, czy taka opinia, jako "kluczowy" dowód w sprawie, spełnia wymagania stawiane dokumentom urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., a więc, czy została sporządzona w przepisanej formie przez powołany do tego organ państwowy w zakresie jego działania. W przypadku opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Więziennej chodzi w szczególności o to, czy opinia zawiera wszystkie te elementy, które są wymienione w § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości nr 3, poz. 19).

Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył się natomiast - stwierdza rewizja nadzwyczajna - jedynie do ustalenia, iż prawomocna ujemna opinia służbowa została sporządzona przed wydaniem decyzji o zwolnieniu ze służby, przechodząc do porządku nad głównym zarzutem skarżącego, że opinia ta nie spełnia wymagań odnoszących się do opinii służbowych według § 3 powołanego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości. W szczególności opinia nie zawiera określenia kwalifikacji ogólnych i zawodowych skarżącego, nie określa całości powierzonych mu zadań, nic nie mówi na temat stosunku opiniowanego do osadzonych w areszcie, dbałości o prawidłowy przebieg ich resocjalizacji i umiejętności stosowania przez opiniowanego metod i środków wychowawczych oraz sposobu realizowania uprawnień lekarza - funkcjonariusza w stosunku do osób osadzonych w areszcie i egzekwowania ich obowiązków [...].

Jeżeli więc opinia służbowa jest w sposób oczywisty niekompletna, to towarzysząca takiej opinii konkluzja o nieprzydatności opiniowanego do służby więziennej, powinna budzić również wątpliwości co do tego, czy jej treść może korzystać z domniemania prawdziwości, a więc domniemania sformułowanego w art. 76 § 1 k.p.a.

Mając to na uwadze należy stwierdzić, iż Naczelny Sąd Administracyjny uchylając się od oceny całego zebranego materiału dowodowego i nie dostrzegając istotnych braków opinii stanowiącej główny element podstawy faktycznej kontrolowanych przezeń decyzji, nie mógł w sposób oczekiwany od tego Sądu stwierdzić, czy zaskarżone decyzje organów Służby Więziennej są rzeczywiście legalne.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Uzasadniając zarzuty zawarte w sentencji, rewizja nadzwyczajna powołuje się jednak na twierdzenia wzajemnie sprzeczne lub niedostatecznie zrozumiałe co do ich rzeczywistych intencji. I tak np. na s. 5 uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej, po uprzednim stwierdzeniu, że Naczelny Sąd Administracyjny "nie jest uprawniony do oceny prawdziwości stwierdzeń zawartych w ujemnej opinii służbowej", w dalszej części zarzucono, że Naczelny Sąd Administracyjny uchylił się od oceny, czy opinia spełnia wymagania stawiane dokumentom urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., a na s. 6 wytknięto tej opinii brak wszystkich elementów określonych w § 3 zarządzenia Ministra

Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. Trafnie podniesiono w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej brak kompetencji tego Sądu do badania takich w istocie rzeczy formalnych wymagań tej opinii takich, jak kompletność danych samej opinii z punktu widzenia dyrektyw Ministra Sprawiedliwości co do sposobu opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej, tym bardziej, że zarzutu przekroczenia granic kompetencji rzeczowej lub miejscowej organu sporządzającego opinię nikt, a zwłaszcza sam opiniowany nigdy nie prezentował. Już chociażby z tego względu zarzut naruszenia art. 76 § 1 k.p.a. uznać należy za chybiony.

Istota niniejszej sprawy sprowadza się natomiast do oceny, czy trafna jest ogólna konkluzja zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż zarzuty skarżącego sprowadzają się do kwestionowania zasadności opinii stwierdzającej nieprzydatność do służby w okresie przygotowawczym. Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że skoro w sprawie tej opinia służbowa poddana została - na skutek odwołania - kontroli przełożonego służbowego wyższego stopnia, to z jednej strony wyczerpany został tryb weryfikacji opinii, a z drugiej strony jej merytoryczna treść nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Na podstawie tych dwóch przesłanek Naczelny Sąd Administracyjny wyprowadził wniosek o braku naruszeń prawa w rozpoznawanej sprawie.

Wniosku tego - w ocenie Sądu Najwyższego - nie można zakwestionować. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjmuje, że nie tylko prawdziwość stwierdzeń i ocen zawartych w opinii służbowej nie podlega kontroli sądowej, ale także nie podlegają takiej kontroli wszelkie inne elementy opinii, a zwłaszcza to, czy odpowiada ona wszystkim wymogom ustalonym dla tzw. wzorcowej opinii służbowej w § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r., tym bardziej, że brak jest ustawowo określonych wymagań co do treści i zakresu opinii, a jej kształt ostateczny powinien być dostosowany do wszystkich okoliczności konkretnego przypadku. Prawo opiniowania pracowników i to bez względu na kategorię stosunku pracy, osobę pracownika, rodzaj pracy itp. jest uprawnieniem bądź pracodawcy, bądź - działających w jego imieniu - bezpośrednich i wyższych przełożonych pracy. Prawa osób opiniowanych podlegają ochronie przez ustalony w przepisach prawa tryb odwołania się od treści wydanej opinii do kompetentnych przełożonych pracy wyższego stopnia, bądź przez wynikające z przepisów prawa karnego i cywilnego gwarancje ochrony ich dóbr osobistych. O ile pierwszy zakres ochrony prawnej osób opiniowanych podlega kontroli sądów administracyjnych, o tyle drugi podlega właściwości sądów powszechnych. Rozważając różne aspekty sprawy w granicach pierwszego zakresu ochrony prawnej, Naczelny Sąd Administracyjny nie uchybił przepisom prawa, uznając się niekompetentnym do badania zarzutów sprowadzających się w istocie rzeczy do samego sposobu opiniowania i odrzucając tym samym sugestię, iż kwestia sposobu opiniowania może być samoistnym przedmiotem kontroli sądowej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że opinia służbowa o skarżącym eksponuje przede wszystkim te okoliczności, które wynikają z cech osobowych skarżącego, a które mogły mieć zasadnicze znaczenie dla konkluzji o nieprzydatności opiniowanego do służby więziennej. Pozostałe, zwłaszcza wymienione na s. 6 uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej, elementy opinii służbowej mogły dostarczyć nieco więcej informacji o rodzaju służby i sposobie jej pełnienia, nie były jednak w stanie zmienić jej końcowej konkluzji.

Stwierdzając brak uzasadnionych podstaw prawnych Sąd Najwyższy rewizję nadzwyczajną oddalił (art. 211 k.p.a. w związku z art. 421 § 1 k.p.c.).

=====