

**Wyrok z dnia 22 lutego 1996 r.
III ARN 67/95**

**Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) oraz § 7 ust. 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opinio-
wania funkcjonariuszy służby więziennej (Dz. Urzęd. M. S. Nr 3, poz. 19 ze zm.)
organ odwoławczy może - w miejsce zmiany opinii - zlecić właściwemu przełożo-
nemu wydanie nowej opinii.**

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 1996 r. sprawy ze skargi
Roberta B. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 1993 r., [...] w
przedmiocie przedłużenia okresu służby przygotowawczej w Służbie Więziennej, na
skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 22 września 1995 r. rewizję
nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10
lutego 1995 r. [...] oddalającego skargę Roberta B. na decyzję Ministra Sprawiedliwości
z dnia 27 września 1993 r. [...] w przedmiocie przedłużenia okresu służby przygo-
towawczej w Służbie Więziennej.

Powyższemu wyrokowi rewidujący zarzucił naruszenie interesu Rzeczypospolitej
Polskiej oraz rażące naruszenie prawa przez obrazę:

- 1) art. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U.
z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) w związku z art. 9 ust. 2 tej ustawy,
- 3) art. 207 § 1 i § 2 pkt 1 i 3 k.p.a. oraz z art. 206 k.p.a., w związku z art. art. 8,
11, 107 § 1 i § 3 k.p.a., a także z wyżej powołanymi przepisami ustawy o Służbie
Więziennej,

wnosząc w konsekwencji o jego uchylenie, jak również o uchylenie poprzedzającej go
decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 27 września 1993 r., wydaną na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z
dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.),
Minister Sprawiedliwości przedłużył skarżącemu okres służby przygotowawczej do 30
września 1994 r.

W skardze do NSA skarżący domagał się uchylenia tej decyzji i zobowiązania
ministra do mianowania go na stałe na stanowisko lekarza Szpitala Rejonowego

Aresztu Śledczego w K. Zdaniem skarżącego decyzja została wydana z naruszeniem art.4 ust. 4 wymienionej ustawy i przepisów zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 19 ze zm.), ponieważ przedłużenie służby przygotowawczej mogło nastąpić w razie otrzymania przez niego ujemnej oceny służbowej wydanej zgodnie z trybem przewidzianym w powyższym zarządzeniu, lecz warunki te nie zostały spełnione. W szczególności zarzucił on, że jego odwołanie od opinii służbowej z dnia 9 września 1993 r. sporządzonej przez Dyrektora Szpitala przy Areszcie Śledczym w K., gdzie odbywał dwuletnią służbę przygotowawczą, nie było rozpatrzone w trybie określonym w zarządzeniu, a nowa opinia z dnia 13 października 1993 r. powtarzała negatywne stwierdzenia zawarte w opinii poprzedniej, w której nie stwierdzono jego "nieprzydatności do służby ani też niewywiązywania się (...) z obowiązków służbowych". Skarżący w dalszym ciągu nie godził się z postawionymi mu w obu opiniach zarzutami i sformułowana na ich podstawie oceną stopnia wywiązywania się z obowiązków służbowych.

Minister wniósł o oddalenie skargi i wyjaśnił, że po rozpatrzeniu odwołania skarżącego od opinii z dnia 9 września 1993 r. została wydana druga opinia z dnia 13 października 1993 r., będąca w rozumieniu § 7 ust. 3 zarządzenia nową opinią, od której nie wniósł on odwołania. Negatywna opinia służbowa mogła nawet uzasadniać zwolnienie skarżącego ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy, jednak przyjęto rozwiązanie alternatywne, umożliwiające mu wyeliminowanie uchybień w służbie i przedłużono o rok okres służby przygotowawczej. Zdaniem Ministra w powyższych okolicznościach nie doszło do naruszenia prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę Roberta B., stwierdził co następuje:

Artykuł 4 ust. 4 omawianej ustawy stanowi: "Jeżeli funkcjonariusz otrzymał ujemną opinię służbową, Minister Sprawiedliwości może mu przedłużyć okres służby przygotowawczej, nie dłużej jednak niż o jeden rok". Z kolei § 7 ust. 3 i 4 zarządzenia mają następujące brzmienie: "3. Wyższy przełożony może nie uwzględnić odwołania i opinię utrzymać w mocy (od decyzji tej odwołanie nie przysługuje), zmienić opinię lub zlecić właściwemu przełożonemu wydanie nowej opinii. 4. W przypadku ponownego odwołania się funkcjonariusza od nowej opinii (ust. 3) wyższy przełożony może powołać komisję w celu zbadania zasadności opinii".

Dyrektor szpitala był zatem w świetle § 4 ust. 1 pkt 7 zarządzenia przełożonym właściwym do wydania opinii służbowej i sporządził ją 9 września 1993 r. Odwołanie od tej opinii mogło być rozpatrzone w trojaki sposób przewidziany w § 7 ust. 3: przez jej utrzymanie w mocy, zmianę lub zlecenie właściwemu przełożonemu wydania nowej opinii. Naczelnik Rejonowego Aresztu Śledczego w K. wykorzystał trzeci sposób i w rezultacie nową opinię wydał dyrektor szpitala będący właściwym przełożonym. Z braku odwołania się od nowej opinii z dnia 13 października 1993 r. na niej zakończyła się procedura opiniowania skarżącego. Z uwagi na zawarte w nich stwierdzenie, że skarżący "jest nieprzydatny do Służby Więziennej" wyprowadzone z analizy jego postępowania w służbie przygotowawczej, Minister uprawniony był w świetle art. 4 ust. 4 wymienionej ustawy do przedłużenia o rok tej służby.

Biorąc to pod uwagę Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 207 § 5 k.p.a. oddalił skargę na powyższą decyzję Ministra Sprawiedliwości.

Rewidujący nie zgodził się z powyższymi argumentami NSA i wywodził, co następuje:

Robert B. decyzją personalną [...] z dnia 27 września 1991 r. [...] Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. został przyjęty z dniem 1 października 1991 r. do służby więziennej na okres służby przygotowawczej. W dniu 9 września 1993 r. zaznajomił się z ujemną opinią służbową o sobie. W dniu 22 września 1993 r. od tej opinii wniósł odwołanie drogą służbową do Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. Odwołanie to zostało uwzględnione decyzją z dnia 7 października 1993 r. w ten sposób, że organ odwoławczy polecił organowi, który wydał opinię sporządzenie nowej opinii, co było zgodne z § 7 ust. 3 cyt. zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej. Nowa opinia została wydana 13 października 1993 r.

W dniu 27 września 1993 r. działający w zastępstwie Ministra Sprawiedliwości Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości decyzją personalną [...] przedłużył Robertowi B. okres służby przygotowawczej do 30 września 1994 r. z powołaniem się na art. 4 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej. Decyzji tej nie towarzyszyło jednak merytoryczne uzasadnienie.

W oparciu o powyższe okoliczności rewidujący stwierdza, że Minister Sprawiedliwości przedłużył Robertowi B. okres służby przygotowawczej nie dysponując prawomocną ujemną opinią służbową. Stanowi to - jego zdaniem - istotne naruszenie art. 4 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej w związku z art. 9 ust. 2 tej ustawy, który gwarantuje opiniowanemu funkcjonariuszowi prawo kwestionowania wydanej mu opinii w trybie odwoławczym. Przepisy nie określają bezpośrednio, jakie skutki rodzi wniesienie odwołania od ujemnej opinii służbowej, w szczególności czy mimo to może ona być uznana za wiążącą, czy też dopiero po rozpoznaniu odwołania z wynikiem negatywnym. Biorąc jednak pod uwagę, iż od ujemnych opinii służbowych nie istnieją żadne inne środki odwoławcze poza odwołaniem z art. 9 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, a także mając na uwadze daleko idące konsekwencje ujemnej opinii służbowej przewidziane nie tylko w art. 4 ust. 4 wymienionej ustawy, ale i w jej art. 60 ust. 2 pkt 1 (możliwość zwolnienia ze służby w okresie służby przygotowawczej), należy przyjąć, że wiążące decyzje personalne odwołujące się do ujemnej opinii służbowej mogą być podejmowane tylko wówczas, gdy organ podejmujący decyzję personalną dysponuje prawomocną (ostateczną) ujemną opinią służbową.

Działający w zastępstwie Ministra Sprawiedliwości Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, podejmując w stosunku do Roberta B. w dniu 27 września 1993 r. decyzję personalną na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej, nie dysponował jednak prawomocną ujemną opinią służbową, ani nawet stanowiskiem organu odwoławczego. W tym stanie rzeczy obowiązkiem organów Służby Więziennej było - zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej - mianowanie Roberta B. z dniem 1 października 1993 r. na stałe.

W procedurach przyjmuje się, iż wniesienie w terminie odwołania - traktowanego jako tzw. zwykły środek zaskarżenia - czyni rozstrzygnięcie, od którego wpłynęło odwołanie nieprawomocnym (nieostatecznym), które nie powinno być wykonywane, chyba że co innego wynika z wyraźnego przepisu prawa (np. art. 173 k.p.a. w sprawach podatkowych).

Rewidujący stwierdza dalej, iż zarzucając wyrokowi NSA (i pośrednio poprze-

dzającej ten wyrok decyzji Ministra Sprawiedliwości) naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez obrazę w szczególności art. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, opiera się na założeniu, iż w demokratycznym państwie prawnym obywatel może oczekiwać, że negatywne dla niego rozstrzygnięcia władz państwowych nie będą podejmowane w oparciu o nieprawomocne opinie, czy inne stanowiska wymagane przez prawo. Obywatel ma prawo oczekiwać, iż zwłaszcza negatywne dla niego rozstrzygnięcia przyjmujące kształt decyzji administracyjnych będą uzasadniane. Brak uzasadnienia decyzji - a takim brakiem odznacza się decyzja Ministra Sprawiedliwości - w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zazwyczaj traktowany jako istotne naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mające wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.), co prowadzi zwykle do uchylecia decyzji odznaczającej się takim brakiem (por. np. znane orzeczenia NSA uchylające uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zatrudnienie sędziego po przekroczeniu 65 roku życia).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Sąd Najwyższy uchyla prawomocny wyrok NSA jedynie wówczas, gdy wyrok ten rażąco narusza prawo. Nie chodzi tu zatem o "zwykłe" naruszenie prawa, lecz o naruszenie kwalifikowane, a więc takie, którego istnienie nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, a przy tym tak znaczne, iż utrzymywanie zaskarżonego wyroku w mocy byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami praworządności. Przypadkiem wyjątkowym jest stwierdzenie, iż kwestionowany wyrok narusza nie tylko prawo, lecz także interes Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadnia podważenie go w każdym czasie. Z samej natury rzeczy będą to jednak wypadki sporadyczne. W orzecznictwie SN kilkakrotnie wyrażono już krytyczne poglądy w stosunku do nadużywania przez podmioty wnoszące rewizje nadzwyczajne klauzuli dotyczącej "naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej" i powoływania jej dla podważania prawomocnych wyroków sądowych również wówczas, gdy sprawa w istocie rzeczy ma indywidualny, jednostkowy charakter, a naruszenie prawa nie ma nawet "rażącego" charakteru. Tak właśnie jest w rozpoznanej przez NSA sprawie i wydanym przez ten Sąd wyroku.

Podstawowym zarzutem rewizji nadzwyczajnej co do meritum jest stwierdzenie, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości o przedłużeniu skarżącemu okresu służby przygotowawczej o rok (do czego organ ten był uprawniony w oparciu o art. 4 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej) podjęta została o kilkanaście dni wcześniej, niż rozstrzygnięte zostało (w sposób negatywny) odwołanie skarżącego od niekorzystnej dla niego opinii służbowej. Zdaniem organu administracji, owo negatywne rozstrzygnięcie w drugiej instancji sprawy treści opinii służbowej wydanej skarżącemu w pełni uzasadniałoby i dopuszczałoby w świetle prawa natychmiastowe zwolnienie skarżącego ze służby (art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy). Jednak przyjęto rozstrzygnięcie łagodniejsze i umożliwiające mu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień w służbie. Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził, by w tego rodzaju przypadku doszło do naruszenia prawa i skargę oddalił. Rewidujący wywodzi natomiast, iż skoro Minister Sprawiedliwości nie dysponował w dniu 27 września 1993 r. prawomocną negatywną opinią służbową, gdyż pojawiła się ona kilkanaście dni później, to jedynym rozstrzygnięciem,

jakie mógł w takiej sytuacji podjąć, było - zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy - mianowanie skarżącego na stałe. Wszelkie inne rozstrzygnięcia musiałyby być potraktowane jako rażąco naruszające prawo, a nieuchylenie przez NSA rozstrzygnięcia o przedłużeniu pełnienia okresu służby przygotowawczej na rok powinno być uznane za tak rażące naruszenie prawa, że można je identyfikować z naruszeniem interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego rodzaju poglądem zgodzić się jednak nie można.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę przyjął systemową wykładnię całokształtu przepisów art. 4 ustawy o Służbie Więziennej, a także cytowanego wykonawczego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1990 r. (...). Z dokonanej przez ten Sąd analizy wynika trafny - zdaniem Sądu Najwyższego - wniosek, iż postępowanie w sprawach opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej ma charakter służbowy, a zapadające w nim decyzje są decyzjami uznaniowymi. Wstępując do Służby Więziennej pracownik świadom jest tej szczególnej sytuacji prawnej i należy przyjmować, że na taką sytuację się godzi. Skarżący dobrze zdawał sobie z tego sprawę, iż stanowisko organów przełożonych co do jego rezultatów pracy i przydatności w Służbie Więziennej jest negatywne. Otrzymał też negatywną opinię wydaną przez właściwego przełożonego. Od tej opinii odwołał się. Zgodnie z obowiązującymi w takich wypadkach proceduralnymi przepisami (§ 7 ust. 3 zarządzenia), Naczelnik Rejonowego Aresztu Śledczego sam nie zajął merytorycznego stanowiska w sprawie, lecz zlecił właściwemu przełożonemu (dyrektorowi szpitala) wydanie nowej opinii. Powziąwszy wiadomość o tym, że również ta nowa opinia będzie dla skarżącego negatywna, Minister Sprawiedliwości podjął - jeszcze przed jej formalnym wydaniem - decyzję o przedłużeniu skarżącemu służby przygotowawczej o rok, mimo, iż mógł - w oparciu o drugą negatywną opinię - wydać decyzję o zwolnieniu go ze służby. W przedstawionej sytuacji była to więc decyzja korzystna dla skarżącego. W tej sytuacji pogląd NSA, iż powyższa decyzja nie ma cech decyzji naruszającej prawo należy uznać za trafny. Wniosek zaś rewidującego, iż w tego rodzaju sytuacji obowiązkiem Ministra Sprawiedliwości było mianowanie skarżącego na stałe, a wszelkie inne decyzje podjęte w tej sprawie mają charakter tak rażącego naruszenia prawa, że równocześnie naruszają interes Rzeczypospolitej Polskiej, powinien być uznany za ekscesywny, jako idący zbyt daleko, wobec służbowego i uznaniowego charakteru, jaki ustawa nadaje całemu postępowaniu w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy w oparciu o przepis art. 421 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====