

Wyrok z dnia 27 marca 2002 r.

III KRS 2/02

W postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawach o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziemu, który ukończył 65 rok życia nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. Nr 100, poz. 1082). Sąd Najwyższy rozpatrujący odwołanie od odmownej uchwały w tym przedmiocie nie może wyrazić zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego.

Przewodniczący SSN Maria Tyszel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, SSN Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 27 marca 2002 r. sprawy z odwołania Andrzeja W. na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 listopada 2001 r. [...] dotyczącą odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia

o d d a l i ł skargę.

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

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z dnia 13 czerwca 2000 r., po ponownym rozpoznaniu sprawy z odwołania sędziego Sądu Okręgowego w K. Andrzeja W. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 lat życia, zgody tej nie wyraziła, a wobec wniosku zainteresowanego dnia 7 września 2000 r. po raz kolejny podjęła uchwałę tej samej treści.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, wyrokiem z dnia 26 lutego 2001 r. uchylił zaskarżoną przez Andrzeja W. uchwałę oraz poprzedzającą ją uchwałę z dnia 13 czerwca 2000 r., wskazując, by „Krajowa Rada Sądownictwa przy ponownym rozpoznaniu sprawy ustaliła, czy istnieją rzeczywiste przeszkody w dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego przez skarżącego przy jednocze-

snym dokonaniu precyzyjnych ustaleń co do sytuacji kadrowej w Sądzie Okręgowym w K.”.

Uchwałą z dnia 13 listopada 2001 r. [...] Krajowa Rada Sądownictwa po raz kolejny postanowiła nie wyrazić zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Andrzeja W. - sędziego w stanie spoczynku Sądu Okręgowego w K.

W skardze na tę uchwałę, skarżący wniósł o jej „uchylenie i rozważenie przez Sąd Najwyższy w trybie instancji wyrażenia zgody na podstawie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 zdanie pierwsze kpa”, zarzucając, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem. W przekonaniu skarżącego podstawami niezgodności uchwały z prawem, są:

„I. Zniekształcenie istoty i przedmiotu postępowania. Wywołane jest ono przeniesieniem obowiązku badania sprawy i okoliczności istniejących w dniu 2.12.1998 i warunków podjęcia uchwały [...], na zdarzenie po tej dacie. Przerzucenie treści merytorycznego uzasadnienia i opieranie go na argumentach i faktach zaistniałych po podjęciu uchwały z dn. 2.12.98. Rozpoznawanie, rozstrzyganie oraz opieranie zaskarżonej uchwały jak powiedziano wcześniej na zdarzeniach po 1.01.99, na których powstanie skarżący nie miał żadnego jakiegokolwiek wpływu. Stanowi to wyraźne pogwałcenie uprawnień skarżącego do obrony.

II. Bardzo poważne naruszenie art. 30 ustawy o NSA. Wyraża się ono właściwie zupełnym pominięciem dość jednoznacznych i czytelnych wytycznych dwóch wyroków SA w tej sprawie wydanych. Konsekwencją między innymi tego jest powzięcie teraz zaskarżanej uchwały, która w całokształcie postępowania pogwałca.

III. Naruszenie art. 59 § 3 pkt 1 ustawy: „Prawo o ustroju sądów powszechnych”, w brzmieniu ustawy z dn. 19.12.97 w związku z art. 11 tejże ustawy. Polega ono na podjęciu początkowej i pierwszej uchwały z dnia 2.12.98 bez istniejącej w tym dniu podstawy prawnej. Dalsze naruszenie art. 59 polega na tym, że nabyte przez podpisanego zgodnie z obowiązującym w dacie tego nabycia prawem, uprawnienie do pełnienia służby do 70-go roku życia bez zgody KRS zostaje w sposób naruszający art. 2, art. 30, art. 32 Konstytucji unicestwione”.

Rozpoznając odwołanie Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082) i art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U.

Nr 98, poz. 1070). Stosownie do art. 13 ustawy o KRS, od decyzji odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziemu, który ukończył 65 rok życia, przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego „z powodu sprzeczności uchwały z prawem”. Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę „uchwałę Rady uchyla i sprawę przekazuje Radzie do ponownego rozpatrzenia albo odwołanie oddala” (ust. 5). Bezprzedmiotowy i sprzeczny z prawem jest więc wniosek odwołania o „rozważenie wyrażenia przez Sąd Najwyższy zgody” na dalsze zajmowanie przez skarżącego stanowiska sędziego. Sąd Najwyższy nie ma takich uprawnień, także „w toku instancji”, nie jest bowiem administracyjnym organem odwoławczym w rozumieniu art. 138 KPA, nie może więc go stosować, bowiem zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy o KRS, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o kasacji. Regulacja proceduralna wynikająca z art. 13 ustawy o KRS (sprzeczność uchwały z prawem, jako jedyna podstawa odwołania, określenie sposobu rozstrzygnięcia - uchylenie zaskarżonej decyzji lub oddalenie odwołania), w sposób jednoznaczny ograniczają kognicję Sądu Najwyższego jedynie do kontroli legalności zaskarżonej uchwały, czyli jej zgodności z prawem, nie zezwalając na dokonywanie oceny jej merytorycznej zasadności lub słuszności.

Jest poza sporem, że skarżący ukończył 65 lat życia w dniu 16 października 1997 r., a w dniu następnym weszła w życie ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych... (Dz.U. Nr 124, poz. 782), która przepisowi art. 59 § 3 pkt 1 nadała brzmienie: „Sędzia przechodzi w stan spoczynku, jeżeli ukończył 70 rok życia, chyba że na swój wniosek przeszedł w stan spoczynku po osiągnięciu 65 roku życia”. Przepis ten przestał obowiązywać z dniem 1 stycznia 1999 r. na mocy art. 11 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych... (Dz.U. z 1998 r. Nr 98, poz. 607). Od 1 stycznia 1999 r. omawiany przepis stanowi, że w stan spoczynku przechodzi sędzia, który ukończył 65 lat życia, chyba że Krajowa Rada Sądownictwa, na wniosek sędziego, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej jednak niż do ukończenia 70 roku życia. Jest poza sporem także i to, że skarżący w stan spoczynku został przeniesiony z dniem 1 stycznia 1999 r.

Skład orzekający w sprawie nie podziela poglądu, że na podstawie art. 59 § 3 ustawy o u.s.p. w jego brzmieniu obowiązującym od 17 października 1997 r. do 31

grudnia 1998 r., skarżący „nabył prawo” do zajmowania stanowiska sędziego do ukończenia 70 lat życia, a zaskarżona uchwała (a przede wszystkim uchwała z 2 grudnia 1998 r.) pozbawia go słusznie nabytego prawa i „unicestwia” powołane w skardze przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że według art. 10 powołanej wyżej ustawy z 17 grudnia 1997 r. - sędziowie, którzy przed dniem 17 października 1997 r. otrzymali od Krajowej Rady Sądownictwa zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska pomimo ukończenia 65 roku życia, zachowali prawo do zajmowanego stanowiska do końca terminu określonego w tej zgodzie. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że sędziowie, którzy ukończyli 65 rok życia przed dniem wejścia w życie art. 59 § 3 ustawy o u.s.p. (w jego brzmieniu obowiązującym pomiędzy 17 października 1997 r. a 31 grudnia 1998 r.) nie nabyli prawa do zajmowania stanowiska do ukończenia 70 roku życia. Nie ulega też wątpliwości, że prawa tego nie nabyli sędziowie, którzy 65 rok życia ukończyli po 1 stycznia 1999 r. Zdaniem składu orzekającego, nie ma żadnych prawnych ani aksjologicznych argumentów przemawiających za przyjęciem poglądu skarżącego, który sprowadza się do uznania, że grupa sędziów, wyodrębniona według daty ich urodzenia, na podstawie epizodycznej ustawy, „słusznie nabyła prawo”, jakiego nie nabyli sędziowie, także pozostający na stanowisku podczas jej obowiązywania, lecz - urodzeni wcześniej lub później. Zróżnicowanie osób wykonujących ten sam zawód, według ich daty urodzenia, jest nieuprawnione, naruszałoby te przepisy Konstytucji, których „unicestwienie” w stosunku do siebie, zarzucił skarżący. Nie można też zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem zasady, że prawo nie działa wstecz, skoro skarżący, po ukończeniu 65 lat życia, od 17 października 1997 r. do 31 grudnia 1998 r., w okresie obowiązywania art. 59 § 3 w jego brzmieniu nadanym ustawą z 28 sierpnia 1997 r. o zmianie prawa o u.s.p., pozostawał na stanowisku sędziego. Znowelizowany art. 59 § 3 ustawy o u.s.p. Krajowa Rada Sądownictwa zastosowała wobec niego dopiero od 1 stycznia 1999 r., czyli od jego wejścia w życie.

Wprawdzie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 listopada 2001 r., jednakże skład orzekający uznaje za właściwe przypomnienie, z uwagi na treść uzasadnienia odwołania, że błędne jest przekonanie skarżącego, iż Krajowa Rada Sądownictwa, podejmując swą uchwałę z dnia 2 grudnia 1998 r., działała „bez istniejącej w tym dniu podstawy prawnej”. Podstawę prawną

wyrażania przez Radę zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia stanowił art. 3 powołanej ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie u.s.p., który - stosownie do jej art. 11 - wszedł w życie 15 sierpnia 1998 r., podobnie jak cała ustawa, z wyjątkiem art. 1 pkt 1.

Bezzasadny też jest zarzut naruszenia zaskarżoną uchwałą art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Przepis ten stanowi, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działania lub bezczynność były zaskarżone. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, na które powołuje się skarżący, nie zawierały oceny prawnej, lecz wskazywały Krajowej Radzie Sądownictwa, której decyzje uchylały, kierunki ustaleń faktycznych, jakich Rada - zdaniem tego Sądu - powinna dokonać przed ponownym podjęciem uchwały. Dlatego też w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Krajowa Rada ustosunkowała się do potrzeb kadrowych sądu, w którym skarżący zajmował stanowisko sędziego, aktualnych w dacie jej podejmowania. Wprawdzie nie miało to wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, jednakże należy przypomnieć, że niejednokrotnie Sąd Najwyższy wyjaśniał, że: "Naczelny Sąd Administracyjny nie może kontrolować podstawy faktycznej zaskarżonej decyzji administracyjnej, jeżeli nie stwierdzi naruszenia przepisów postępowania" (wyrok z dnia 4 listopada 1998 r., III RN 79/98 - OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 505). Takich uchybień NSA w wyrokach wydanych w sprawie nie wskazał, stwierdzając jedynie „(...) do czasu wydania uchylonej decyzji (...) nie było przeszkód” po stronie skarżącego „do pełnienia przez niego obowiązku sędziego po ukończeniu przez niego 65 roku życia” oraz że KRS nie wykazała, aby „wówczas tj. w dniu 1 stycznia 1999 r. w jakimkolwiek stopniu wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez skarżącego stało w sprzeczności z interesem społecznym (intereseм wymiaru sprawiedliwości)...”. To stanowisko NSA jest jego ewidentnym wkroczeniem w sferę stanu faktycznego, ponieważ stwierdzenie istnienia lub też nieistnienia przeszkód do pełnienia obowiązków sędziego, a także sprzeczności lub ich braku z interesem wymiaru sprawiedliwości, nie jest oceną prawną w rozumieniu art. 30 powołanej wyżej ustawy o NSA, lecz oceną ustalonych faktów. W innych swych rozstrzygnięciach Naczelny Sąd Administracyjny niejednokrotnie wskazywał, że nie jest władny wkraczać merytorycznie, jeśli zaskarżana decyzja została wydana w ramach uznania przewidzianego dla organu administracyjnego, „gdyż wtedy musiałby dokonać oceny zaskarżonej decyzji z punktu widzenia słuszności i celowości, wykraczając poza, określony w art. 21

ustawy z 1995 r. o NSA, zakres kontroli decyzji administracyjnych, ograniczony do kontroli pod względem zgodności z prawem” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 1997 r., I SA/Łd 399/96).

Ma wprawdzie rację skarżący, że argumentacja zaskarżonej uchwały nie jest „poparta żadnym przepisem prawa”, jednakże uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa zarówno do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, jak i do odmowy jej wyrażenia ustawodawca pozostawił uznaniu tego konstytucyjnego organu. Skład orzekający podziela pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r., III KRS 1/02, że skoro w uregulowaniach ustawowych nie zostały sprecyzowane przesłanki, jakie powinny decydować o rozstrzygnięciu wniosku, to Rada jest uprawniona do samodzielnego ustalania kryteriów, którymi się kieruje przy podejmowaniu uchwały o ewentualnym przedłużeniu okresu czynnej pracy sędziego, lub też o odmowie wyrażenia zgody na dalsze jej wykonywanie. Sąd w tym wyroku podkreślił też, że ponieważ zasadą jest przejście sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, to odstępowanie od niej, czyli wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, winno być traktowane jako swego rodzaju wyjątek, uzasadniony szczególnymi przyczynami leżącymi bądź to po stronie sędziego, bądź też mającymi oparcie w interesie służby. Skoro ustawodawca nie przewidział żadnych kryteriów, jakie KRS powinien uwzględniać przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na dalsze pozostawanie na stanowisku sędziego, który ukończył 65 rok życia, lub też o odmowie jej wyrażenia, to całkowicie bezzasadny jest zarzut podniesiony w odwołaniu, że brak w zaskarżonej decyzji „argumentów prawnych”. Podkreślić należy, że przed wydaniem tej decyzji KRS - stosownie do art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) - zasięgnęła opinii kolegium Sądu Okręgowego w K. Jak już wyżej wspomniano, na podstawie ust. 6 art. 13 ustawy o KRS, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy KPC o kasacji. W powołanym wyżej wyroku w sprawie III KRS 1/02 Sąd Najwyższy uznał, że „zważywszy tryb i rodzaj postępowania sądowego w sprawach z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w takich sprawach nie znajdują zastosowania przepisy KPC o tak zwanym przedsądzie - art. 393 § 1 i 2 KPC - co ma ten skutek, że Sąd Najwyższy nie może odmówić przyjęcia odwołania do rozpoznania z przyczyn wymienionych w tym przepisie. Nie jest natomiast dopuszczalne, przy rozpoznawaniu odwołania, powoływanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest

związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę wydania zaskarżonej uchwały (art. 393¹¹ § 2 KPC)”. Skład orzekający w sprawie podziela to stanowisko, podkreślając, że zgodnie z art. 393¹¹ § 1 KPC, rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia, a więc w granicach podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia konkretnie wskazanych przepisów prawa; z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania.

Chybione są podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów art. 10, 107 § 2 KPA, bowiem Rada ta nie jest żadnym z organów wymienionych art. 1 i 2 tego Kodeksu objętych zakresem jego obowiązywania, natomiast art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o KRS wyraźnie stanowi, że w postępowaniu przed Radą nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego.

Bezprzedmiotowym natomiast jest wywód skarżącego o bezzasadności (wskazującej „na pogranicze nieporozumienia”), powołania się przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2000 r., na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., „którego odnośnego fragmentu ani wyroku ani zaskarżona ustawa nie cytują...”, a który „nic wspólnego ze sprawą podpisanego nie ma”, skoro w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy rozpoznawał odwołanie od uchwały KRS, a nie od wyroku Naczelnego Sądu. Kognicja Sądu Najwyższego - jak już wyżej wskazano - jest ograniczona do kontroli zgodności z prawem orzeczenia zaskarżonego kasacją. Nie jest rolą Sądu Najwyższego ocena argumentacji i poprawności uzasadnień innych orzeczeń, nawet jeśli zostały uprzednio wydane w rozpoznawanej sprawie.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, uznając, że zaskarżona uchwała Krajowej Rady Sądownictwa została podjęta w granicach przysługujących jej uprawnień ustawowych, a żaden z postawionych jej zarzutów nie jest usprawiedliwiony, na podstawie art. 13 ust. 5 ustawy o KRS orzekł jak w sentencji.

=====