

**Wyrok z dnia 13 czerwca 1996 r.
III ARN 9/96**

1. Minister Sprawiedliwości nie jest uprawniony do złożenia wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat.

2. Wniosek o dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat, powinien być złożony przez osiągnięciem przez niego tego wieku.

3. Motywowanie wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu 65 lat wyłącznie potrzebami legislacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości uzasadnia jego nieuwzględnienie przez Krajową Radę Sądownictwa.

Przewodniczący SSN: Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Janusz Łętowski, Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 1996 r. sprawy ze skargi Roberta C. na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 27 kwietnia 1995 r., [...] w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

Uzasadnienie

Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 1995 r., [...], wydanego w sprawie ze skargi Roberta C. na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 27 kwietnia 1995 r., [...] w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego.

Wyrokowi temu Minister zarzucił rażące naruszenie prawa, a w szczególności:

1) art. 7 i art. 77 § 1 KPA oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368), z których wynika prawo obywatela do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego jego sprawy oraz do załatwienia jej z uwzględnieniem interesu społecznego, "ale i słusznego interesu obywatela,"

2) art. 107 KPA oraz art. 328 § 2 KPC, z których wynika obowiązek wyczerpującego uzasadnienia rozstrzygnięcia ze wskazaniem faktów uznanych za udowodnione oraz przyczyn odmówienia wiarygodności innych dowodów, których to wymagań nie spełnia ani cytowana uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, ani cytowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego,

3) art. 63 § 1 USP, z którego wynika, że delegowanie sędziego do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości nie jest w obowiązującym stanie prawnym ograniczone czasowo i nie pozwala różnicować uprawnień wedle kryterium czasu trwania delegacji, oraz rażące naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej,

polegające na niedopuszczalnym różnicowaniu sytuacji prawnej niektórych sędziów, z powodu podjęcia przez nich zgodnie z prawem, czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, co w konsekwencji utrudnia działanie Ministerstwa Sprawiedliwości i powoduje ograniczenie roli Ministra Sprawiedliwości w pracach legislacyjnych Rządu oraz toczących się pracach parlamentarnych w tym zakresie.

Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającej go uchwały [...] Krajowej Rady Sądownictwa w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

W uzasadnieniu podniesiono, że w dniu 21 marca 1995 r. Minister Sprawiedliwości, działając za zgodą Roberta C. - sędziego Sądu Wojewódzkiego w P. [...] delegowanego pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości [...], wystąpił do Krajowej Rady Sądownictwa o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska sędziego mimo ukończenia 65 roku życia.

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą [...] z dnia 27 kwietnia 1995 r. nie wyraziła zgody na dalsze zajmowanie przez Roberta C. stanowiska sędziego.

W uzasadnieniu uchwały podniesiono, iż Robert C. jest sędzią tylko nominalnie z uwagi na to, że nie wykonuje żadnych czynności związanych z tym stanowiskiem oraz że wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego został złożony przez Ministra Sprawiedliwości znacznie po osiągnięciu przez sędziego Roberta C. wieku emerytalnego, a zatem ewentualna uchwała Krajowej Rady Sądownictwa musiałaby wywierać skutki ex post.

Powyższą uchwałą zaskarżył sędzia Robert C. zarzucając jej naruszenie prawa, które miało istotny wpływ na wynik sprawy i wnosząc o uchylenie zaskarżonej uchwały.

Wyrokiem z dnia 13 listopada 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę sędziego Roberta C. na wymienioną wyżej uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa. Z uzasadnienia wyroku wynika, iż w związku z tym, że przedmiotem postępowania było wyrażenie przez Krajową Radę Sądownictwa zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez osobę, która ukończyła 65 rok życia, w sprawie najistotniejsze znaczenie miało, czy organ administracji właściwie skorzystał z przysługującego mu uznania administracyjnego. W szczególności, czy wszechstronnie i wnikliwie rozważył, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w konkretnym przypadku najbardziej celowe i uwzględniające interes społeczny oraz słuszny interes strony postępowania. Analizując zebrany w sprawie materiał dowodowy Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa w kwestii celowości dalszego pozostawiania Roberta C. na stanowisku sędziego pozbawione jest cechy dowolności. Wynika to przede wszystkim - zdaniem Sądu - z faktu, iż Robert C. od kilku lat jest sędzią jedynie nominalnie i nie wykonuje żadnych czynności związanych z zajmowanym przez niego stanowiskiem oraz zajmowanie stanowiska sędziego w Sądzie Wojewódzkim w P. ma charakter pewnej fikcji, skoro w tym Sądzie zajmuje jedynie etat sędziowski, nie wykonując żadnych czynności. Z drugiej zaś strony powierzenie sędziemu w drodze delegowania do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości nieprzerwanie przez okres 40 lat prowadzi - zdaniem Sądu - do zatarcia różnicy pomiędzy delegowaniem przewidzianym w art. 63 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 ze zm.), a przeniesieniem, nie dającego się pogodzić z zasadą podziału władzy.

Analiza uzasadnienia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wskazuje - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - że Krajowa Rada Sądownictwa odwołuje się do faktów uznanych przez siebie za udowodnione, nie odnosząc się w ogóle do dowodów, na których swoje ustalenia opiera. Jest to rezultatem nieprzeprowadzenia - wbrew prawnemu obowiązkowi - postępowania co do wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia. Dotyczy to przede wszystkim stwierdzeń co do zakresu wykonywania obowiązków sędziowskich przez sędziego Roberta C. w okresie delegowania go do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W skardze Roberta C. oraz we wniosku Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1995 r. zostało podniesione, że oprócz obowiązków służbowych wykonywanych w ramach delegacji sędziego Roberta C. wykonywał czynności sędziowskie - również orzekania, w wymiarze dostosowywanym do zakresu prac legislacyjnych, określonym przez Ministra Sprawiedliwości. Znajdowało to wyraz w braniu udziału w orzekaniu w sądach wszystkich kolejnych instancji, przy czym w związku z otrzymaniem nominacji na sędziego Sądu Wojewódzkiego w W., została odwołana delegacja do Ministerstwa Sprawiedliwości i przez dłuższy okres czasu orzekał w tym Sądzie w I instancji [...], zaś w 1993 r. - orzekał w Sądzie Apelacyjnym w W. Wskazana została szczególna przyczyna przeniesienia go do Sądu Wojewódzkiego w P. oraz okoliczności czasowo powodujące brak możliwości - za zgodą Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Sądu Wojewódzkiego w P. - orzekania w tym Sądzie, przy równoczesnym wykonywaniu innych czynności sędziowskich (branie systematycznie udziału w zgromadzeniach ogólnych sędziów tego Sądu - przewidziane w art. 38 § 4 USP oraz prowadzenie szkolenia informacyjnego sędziów).

Minister Sprawiedliwości podniósł, że nieuczestniczenie przez dłuższe okresy czasu w orzekaniu przez innych sędziów delegowanych do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości nie stanowiło przeszkody w wyrażaniu zgody przez Krajową Radę Sądownictwa na dalsze zajmowanie przez nich stanowisk sędziowskich. Zaskarżona uchwała świadczy zatem o dowolności i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i jednolitości jego stosowania.

Przyczyną odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez Roberta C. stanowiska sędziego była także kwestia formalna, spowodowana opóźnieniem wniosku Ministra Sprawiedliwości. Treść art. 59 § 1 pkt 3 USP nie wskazuje na niedopuszczalność udzielania zgody, o jakiej przepis ten traktuje, już po osiągnięciu przez sędziego wieku 65 lat, jeżeli nie nastąpiło przewidziane w tym artykule odwołanie przez Prezydenta RP sędziego ze stanowiska. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości słuszny co do zasady jest pogląd o wadliwości praktyki zgłaszania wniosków tego rodzaju już po powstaniu warunku do odwołania sędziego ze stanowiska ze względu na wiek, z zamiarem uzyskania zgody na pozostawienie go na tym stanowisku z mocą wsteczną. Opóźnienie to nie może jednak rzutować negatywnie na sytuację prawną sędziego, który wyraził swą zgodę we właściwym czasie i nie mającego jakiegokolwiek wpływu na złożenie wniosku Ministra Sprawiedliwości w terminie.

Zarzut naruszenia prawa polegający na wybiórczym ustalaniu stanu faktycznego jako bazy uznania administracyjnego, jest według Ministra Sprawiedliwości uzasadniony, gdyż rozbieżności w sferze faktycznej uznania dostrzegł Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten stwierdził mianowicie w uzasadnieniu wyroku, że "sam skarżący przedstawia tę sprawę nieco inaczej utrzymując, że w okresie 40-letniej pracy w

resorcie sprawiedliwości wykonywał również obowiązki sędziowskie w wymiarze określonym przez Ministra Sprawiedliwości". Z naruszeniem jednak art. 52 § 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny nie podjął próby zweryfikowania faktów. Obowiązku w tym ostatnim zakresie nie spełnia zawarta w uzasadnieniu wyroku konfrontacja stwierdzeń skarżącego z wyrwanymi z kontekstu stwierdzeniami wniosku Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 1995 r. o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Roberta C.

Wniosek o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez Roberta C. stanowiska sędziego uzasadnia - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - stan prac legislacyjnych nad nową kodyfikacją karną. Sędzia Robert C. kieruje bieżącymi pracami legislacyjnymi nad rządowymi projektami aktów prawnych, w tym związanych jeszcze z ostatnią nowelizacją prawa karnego.

Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że uzasadnienie wniosku Ministra Sprawiedliwości wskazuje, iż chodzi o dalsze zajmowanie przez Roberta C. stanowiska urzędniczego, a nie stanowiska sędziego, uchybia - według Ministra Sprawiedliwości - przepisowi art. 63 § 1 USP. Delegowanie sędziego za jego zgodą do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości jest prawem przewidziane i czasowo nieograniczone. W konsekwencji ocena Sądu nie uwzględniająca tych potrzeb Ministerstwa Sprawiedliwości jest sprzeczna z art. 63 § 1, 4 i 5 USP i wprowadza element nierównego traktowania wobec prawa osoby, której kwalifikacje sędziowskie i prawnicze uzasadniały i nadal uzasadniają kierowanie istotnym pionem legislacji w sferze prawa sądowego.

Minister Sprawiedliwości podniósł również, iż istnieje konieczność, aby w pracach związanych z tworzeniem prawa karnego uczestniczyli ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości sędziowie. Ponadto przyjęcie poglądu zaprezentowanego przez Krajową Radę Sądownictwa, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, że sędziowie delegowani do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości w istocie tracą status sędziego spowodowałoby w konsekwencji powstrzymanie się sędziów od wyrażania zgody na delegowanie na dłuższy okres czasu, skoro sędziowie delegowani poddani by zostali ocenie deprecjonującej ich pracę jako wykluczającą możliwość podejmowania decyzji co do pozostawienia ich w służbie po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Minister Sprawiedliwości podkreślił także, iż podniesione przez Naczelny Sąd Administracyjny wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą podziału (rozdziału) władz instytucji delegowania sędziego do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości (art. 63 § 1 USP), nie są w żadnym stopniu uzasadnione. Możliwość delegowania sędziego do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości była znana i stosowana w II Rzeczypospolitej. Podobnie jak i dziś, większość merytorycznych pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości stanowili sędziowie i prokuratorzy delegowani do pełnienia czynności w tymże Ministerstwie.

Nie budziła ta instytucja, jak i praktyka jej stosowania, żadnych wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą podziału władz, deklarowaną przez art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

Bezterminowe delegowanie sędziego do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości nie jest więc - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - charakterystyczne

dla ustroju państwa odrzucającego ideę podziału władzy. Możliwość takiej delegacji utrzymuje się w prawodawstwie polskim nieprzerwanie od 1928 r.

Podobne rozwiązania jak w Polsce, istnieją np. w Austrii i Francji, skąd zresztą czerpano wzory przy konstruowaniu prawa o ustroju sądów z 1928 r. Nie budzi wątpliwości, że ustrój Francji w okresie III, IV i V republiki opierał się na zasadzie trójpodziału władz.

Minister Sprawiedliwości podniósł następnie, że negowanie możliwości bezterminowych delegacji sędziów do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości praktycznie uniemożliwiłoby sprawowanie przez ten resort takich czynności jak badanie orzecznictwa sądowego oraz przewlekłości i sprawności postępowania sądowego, sprawowanie nadzoru nad postępowaniem wykonawczym i egzekucyjnym, prowadzenie działalności legislacyjnej z zakresu prawa sądowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1993 r., III AZP 20/93 (OSNCP 1994 z. 6 poz. 119) uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat życia, może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu - po głównym wątku rozważań dotyczących dopuszczalności skargi do NSA - Sąd Najwyższy wskazał, iż w przypadku decyzji uznaniowej można mówić o pewnej ograniczonej sferze skuteczności jej zaskarżenia, która częściowo będzie się odnosiła do naruszenia przepisów postępowania niż do naruszenia przepisów prawa materialnego.

Oddalając rewizję nadzwyczajną Sąd Najwyższy rozważył następujące kwestie:

1. Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu 65 lat są prezesi sądów wojewódzkich lub apelacyjnych oraz sędzia (art. 59 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych - jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 ze zm.). Wynika stąd wprost, że Minister Sprawiedliwości nie jest uprawniony do podjęcia tej czynności, a stosowaniu ewentualnej analogii z tego przepisu sprzeciwia się konstytucyjna zasada działania organów państwa tylko w granicach prawa (art. 3 Konstytucji). Każdy sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości jest sędzią określonego sądu i z wnioskiem o dalsze zajmowanie stanowiska może wystąpić on sam lub prezes odpowiedniego sądu, przy czym wniosek ten powinien być zaopiniowany przez kolegium właściwego sądu (art. 41 § 1 pkt 10 i art. 41¹ prawa o ustroju sądów powszechnych). Jednakże z tego względu, że w niniejszej sprawie była zgoda sędziego Roberta C. na wszczęcie postępowania, to mogło ono być prowadzone (art. 61 § 2 KPA).

2. Przedmiotem wniosku z dnia 21 marca 1995 r. było dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez osobę, która ukończyła 65 lat dnia 27 września 1994 r. Trafne jest stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa i Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż dokonując oceny zasadności tego wniosku należy wziąć pod uwagę znaczne - prawie półroczne - opóźnienie w jego złożeniu. Wprawdzie przepis art. 59 § 1 pkt 3 prawa o ustroju sądów powszechnych nie określa wprost terminu, w jakim ten wniosek powinien być złożony, to jednak instrumentalnie wynika z niego, iż powinno to

nastąpić przed ukończeniem przez sędziego 65 lat. Zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu tego wieku - bez zgody Krajowej Rady Sądownictwa - jest bowiem sprzeczne z prawem, a przepisy powinny być tak interpretowane, aby nie doprowadzać do tego rodzaju sprzeczności.

3. Należy wyraźnie stwierdzić, że długotrwałe delegowanie sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości - co dopuszcza art. 63 prawa o ustroju sądów powszechnych - nie jest okolicznością uniemożliwiającą uzyskanie zgody Krajowej Rady Sądownictwa na dalsze zajmowanie stanowiska. Rada ta także nie odmawia omawianej zgody tylko ze względu na fakt delegowania sędziego do Ministerstwa. Trzeba jednakże mieć na względzie, iż główną funkcją sędziego jest orzekanie w sądzie. W niniejszej sprawie słusznie podniesiono w uzasadnieniach uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż przeciwko wyrażeniu zgody przemawia okoliczność, że sędzia Robert C. w ciągu ostatnich kilku lat w ogóle nie orzekał. Sytuacja ta stanowiła naruszenie prawa - mimo zgody Ministra Sprawiedliwości - albowiem według § 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad delegowania sędziów do pełnienia obowiązków w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 7) sędzia delegowany powinien orzekać okresowo w sądzie.

Poza tym przeciwko uwzględnieniu wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przemawia to, iż był on uzasadniany wyłącznie potrzebami legislacyjnymi. Określając podmioty uprawnione do złożenia tego wniosku - sędziego i prezesa właściwego sądu - przewidziano ochronę interesów zawodowych (i osobistych) sędziego oraz ochronę interesów sądownictwa. Potrzeby legislacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości - jeżeli mają stanowić wyłączne zajęcie pracownika - mogą być zaspokajane przez osoby zatrudnione na innej podstawie niż delegowanie sędziego.

4. Nie są także uzasadnione te zarzuty rewizji nadzwyczajnej, które odnoszą się do naruszenia prawa procesowego w zakresie nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego celem ustalenia stanu faktycznego. Organ podległy przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, a także i sąd są bowiem obowiązane do ustalenia tylko tych okoliczności faktycznych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W niniejszej sprawie żadna z istotnych okoliczności faktycznych nie była sporna, a w szczególności ta, iż sędzia Robert C. w ostatnich latach (gdy był sędzią Sądu Wojewódzkiego w P.) nie orzekał w tym sądzie.

5. Podniesiono także w rewizji nadzwyczajnej, iż został rażąco naruszony przepis art. 7 KPA, zgodnie z którym organ administracji powinien uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Nie jest to zarzut trafny. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nie nosi cech dowolności, jest ona przekonująco uzasadniona z wyraźnym zaznaczeniem, dlaczego wniosku nie uwzględniono (o czym wyżej). Zauważyć również należy, iż decyzja w tym zakresie należy do Krajowej Rady Sądownictwa, a Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje jedynie oceny jej zgodności z prawem, w tym oczywiście także z art. 7 KPA. Decyzja ta ma charakter uznaniowy (tak też NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 1994 r., II SA 105/94 - ONSA 1995 nr 2 poz. 86), albowiem brak jest w prawie o ustroju sądów powszechnych kryteriów, którymi należy kierować się przy jej podejmowaniu. Decyzja taka ze swej istoty zawiera pewien luz decyzyjny, a funkcją Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zbadanie, czy granice swobody decydowania nie zostały

przekroczone. Nie zachodzi to w niniejszej sprawie.

Nie stwierdzając naruszenia prawa, a tym bardziej rażącego naruszenia - a tylko takie mogłoby uzasadniać uchylenie zaskarżonego wyroku - Sąd Najwyższy na podstawie art. 421 § 1 KPC orzekł jak w sentencji.

=====