

Sygn. akt I NZP 3/21

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 30 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Mirosław Sadowski

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

Protokolant Przemysław Szuty

z udziałem Prokuratora Generalnego

w sprawie z odwołania P. S.

od uchwały nr (...) /2019 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 grudnia 2019 r.

w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 czerwca 2021 r.

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt I NKRS 4/21

do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu:

„Czy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. 2020 r., poz. 2072) przysługuje odwołanie?”

podjął uchwałę:

„Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072) przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego [art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 269)]”.

UZASADNIENIE

1. Pismem z 14 lutego 2020 r. P. S. – sędzia Sądu Apelacyjnego w (...) złożył odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2019z 13 grudnia 2019 r. w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku.

Autor odwołania zarzucił zaskarżonej uchwale sprzeczność z prawem polegającą na naruszeniu prawa materialnego i formalnego – art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575 ze zm.; dalej: k.p.c.) w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 267; dalej: u.KRS) – poprzez naruszenie art. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz prawa formalnego – art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2072; dalej: p.u.s.p.), art. 29 ust. 2 u.KRS, art. 33 ust. 1 u.KRS i art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez: brak pouczenia odwołującego o sposobie wniesienia odwołania od zaskarżonej uchwały; brak poinformowania odwołującego przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) o terminie posiedzenia, na którym rozpatrywana była jego sprawa; brak należytego uzasadnienia uchwały; brak wszechstronnego rozważenia sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa; nieuprawnione przyjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa, że ani interes wymiaru sprawiedliwości, ani ważny interes społeczny nie przemawiają za tym, aby odwołujący w dalszym ciągu zajmował stanowisko sędziego; wydanie uchwały przez organ, który nie jest organem bezstronnym i niezawisłym, co miało wpływ na treść zaskarżonej uchwały i wynik sprawy. Autor odwołania wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały oraz wstrzymanie jej skuteczności.

W motywach odwołania odwołujący uznał za niezasadny pogląd Krajowej Rady Sądownictwa, że zaskarżona uchwała jest ostateczna. Odwołujący wskazał, że brak możliwości skontrolowania decyzji w administracyjnym toku instancji nie wyłącza kontroli sądowej uchwały pod względem jej legalności. Odwołujący stwierdził, że ostateczność, w rozumieniu art. 69 § 1b p.u.s.p. „nie powinna być rozumiana jako wyłączenie kontroli legalności uchwały KRS przez Sąd Najwyższy, ale wyłącznie jako szczególnej kontroli instancyjnej”. Odwołujący powołując się na ogólne zasady kontroli sądowej i wzorce konstytucyjne wskazał, że podjęcie uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa powinno podlegać kontroli Sądu Najwyższego pod kątem zgodności z prawem materialnym i formalnym. Odwołujący podniósł, że kwestia zaskarżalności uchwały w przedmiocie dalszego zajmowania przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku została przesądzona w wyroku Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 57/18. Dalej wskazał, że odwołanie sędziego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa jest szczególnym środkiem zaskarżenia w postępowaniu odwoławczym, w którym Sąd Najwyższy nie działa instancyjnie.

2. Sąd Najwyższy postanowieniem z 19 maja 2020 r. udzielił zabezpieczenia w ten sposób, że wstrzymał skuteczność zaskarżonej uchwały.

3. W odpowiedzi na powyższe odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa pismem z 17 czerwca 2020 r. wniosła o odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub odroczenie rozpoznania sprawy i przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego następującego zagadnienia: „Czy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p., przysługuje odwołanie w trybie art. 44 u.KRS?”.

Krajowa Rada Sądownictwa nie odniosła się merytorycznie do zarzutów podniesionych przez skarżonego w odwołaniu, wskazała jednak, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniach z 9 kwietnia 2019 r., I NO 13/19 oraz z 6 maja 2020 r., I NO 187/19, zgodnie z którymi niedopuszczalność wniesienia odwołania wynika z art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., który stanowi, że „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”.

4. W postanowieniu z 19 stycznia 2021 r., I NKRS 4/21, Sąd Najwyższy na podstawie art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. powziął poważne wątpliwości co do jego wykładni. Wzmacnia je obserwowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżność poglądów co do tego, czy dopuszczalne jest wniesienie odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku. Niejednolita wykładnia art. 69 § 1b p.u.s.p. znajduje również odzwierciedlenie w motywach odwołania oraz w odpowiedzi na odwołanie wniesionych w rozpoznawanej sprawie. Zdaniem Sądu Najwyższego, orzekającego w sprawie, w której sformułowano zagadnienie prawne, istniejące rozbieżności w orzecznictwie potwierdzają powstanie zagadnienia prawnego i uzasadniają przedstawienie pytania prawnego składowi siedmiu sędziów, sformułowanego w sentencji postanowienia na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS. W tej kwestii można wyodrębnić dwie, przeciwstawne linie orzecznicze.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.KRS, regułą jest, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie. Natomiast art. 44 ust. 1 u.KRS przewiduje możliwość zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego z powodu jej sprzeczności z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Kwestia dopuszczalności wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku, została po raz pierwszy podjęta w postanowieniu Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r., I NO 57/18. W uzasadnieniu tego postanowienia wyjaśniono, że w świetle wykładni systemowej art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. nie wyłącza możliwości wniesienia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że: „[w]alor ostateczności oznacza brak możliwości skontrolowania decyzji w administracyjnym toku instancji. Ostateczność nie oznacza natomiast wyłączenia kontroli sądowej uchwały pod względem jej legalności.”. Sąd Najwyższy, analizując treść art. 44 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 2 u.KRS, doszedł do wniosku, że ustawodawca nie przewidział wyłączenia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie dalszego

zajmowania stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku.

Powyższe stanowisko zostało potwierdzone również przez Sąd Najwyższy w wyroku z 26 marca 2019 r., I NO 57/18. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy zaznaczył, że z uwagi na ogólne zasady kontroli sądowej oraz wzorce konstytucyjne, Sąd Najwyższy powinien dokonać kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa pod kątem naruszenia przepisów prawa materialnego i formalnego, podniesionych w odwołaniu. Zarówno przepisy ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jak i ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie zawierają regulacji prawnej przewidującej wyłączenie zaskarżalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjętej w następstwie złożenia przez sędziego oświadczenia w trybie art. 69 § 1 p.u.s.p. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach osobowych, co do zasady, podlegają kontroli pod względem ich zgodności z prawem, natomiast wyjątek stanowi art. 44 ust. 1 zd. 2 u.KRS, który wskazuje, że odwołanie nie przysługuje od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że ustawodawca w art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. tylko raz na gruncie całej ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych posłużył się pojęciem „ostateczność”, a nie „prawomocność”. W innych przypadkach, w tym również na gruncie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, posługuje się terminem „prawomocność” lub stwierdzeniem „nie przysługuje odwołanie”. Natomiast termin „ostateczność” jest terminem znanym prawu administracyjnemu. Sąd Najwyższy wskazał, że terminologia stosowana w prawie administracyjnym jest odpowiednia dla postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa, pomimo treści art. 2 u.KRS, który wyłącza możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa. Zdaniem Sądu Najwyższego, mając na uwadze powyższe uwarunkowania, należy przyjąć, że jeżeli ustawodawca „nie nadał innej treści terminowi znanemu w systemie prawa, to nie można przypisywać mu znaczenia odmiennego. Zasadne jest zatem przyjęcie, że zdanie drugie art. 69 § 1b p.u.s.p. należy zinterpretować zawężająco. Tylko wyraźne wskazanie, że od uchwały nie

przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego skutkować może wyłączeniem kontroli sądowej uchwały.”.

Do przedstawionego stanowiska o dopuszczalności wniesienia odwołania na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku przyłączył się również Sąd Najwyższy m.in. w: postanowieniu z 15 kwietnia 2020 r., I NO 191/19; wyroku z 3 czerwca 2020 r., I NO 3/20 oraz postanowieniu z 10 czerwca 2020 r., I NO 189/19.

Sąd Najwyższy w wyroku z 2 grudnia 2020 r. w sprawie I NO 190/19 wskazał, że sprawa z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku „ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19). Ograniczenie zaskarżalności uchwał KRS do Sądu Najwyższego nie może być domniemywane, gdyż status sędziego, w tym nieusuwalność sędziego i okoliczności przejścia w stan spoczynku, zostały uregulowane w Konstytucji RP, a ich zastosowanie przez KRS podlega ocenie z punktu widzenia art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. wyroki TK z: 27 maja 2008 r., SK 57/06, z 29 listopada 2007 r., SK 43/06) oraz art. 180 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., P 6/99)”. Zdaniem Sądu Najwyższego, analizowanie zagadnienia z tej perspektywy przemawia za przyjęciem prokonstytucyjnej wykładni art. 69 § 1b p.u.s.p. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, w konsekwencji za uznaniem za dopuszczalne odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Uznano, że nie jest dopuszczalna merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa, co jednak nie wyklucza kontroli sądowej z punktu widzenia legalności.

Drugie stanowisko, zgodnie z którym w takim przypadku odwołanie jest niedopuszczalne z mocy ustawy, Sąd Najwyższy zajął po raz pierwszy w postanowieniu z 9 kwietnia 2019 r., I NO 13/19. Ten odmienny od poprzednio przedstawionego pogląd Sądu Najwyższego zakłada, że przepis art. 43 ust. 1 u.KRS tworzy podstawowe zręby konstrukcyjne szczególnego procesu przed Krajową Radą Sądownictwa, łącząc skutek procesowy w postaci uzyskania przez

uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa przymiotu prawomocności ze zmaterializowaniem się układu normatywnego, w którym „od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje odwołanie”. Sąd Najwyższy wskazał, że przepisy u.KRS nie określają, jakie brzmienie – od strony techniki legislacyjnej – ustawodawca powinien nadać przepisom odrębnym, będących wyjątkiem w rozumieniu art. 44 ust. 1 zd. 1 *in fine* u.KRS. Zauważono, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje” w sposób jednoznaczny wskazuje na stan prawomocności, co jednak nie wyklucza możliwości wyrażenia tego w inny, aczkolwiek tożsamy co do skutków prawnych sposób. Zdaniem Sądu Najwyższego, sens literalny art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. potwierdza, że jest to wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS. Wykładnia językowa sformułowania „uchwała [Krajowej Rady Sądownictwa] jest ostateczna” wskazuje, że w tych sprawach nie przysługuje środek zaskarżenia, co jest również zgodne z art. 78 zd. 2 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy podzielił argumentację, zgodnie z którą odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa nie korzysta z ochrony wynikającej z art. 60 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego w świetle art. 180 ust. 4 Konstytucji RP nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym sędziego. W motywach uzasadnienia Sąd Najwyższy odniósł się również do dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej tekstu normatywnego. Sąd Najwyższy wskazał, że zakaz wykładni synonimicznej nie ma zastosowania, gdy ustawodawca „operuje dwoma różnymi zwrotami na określenie tej samej sytuacji prawnej czy faktycznej. W tym przypadku konsekwentne przestrzeganie zakazu wykładni synonimicznej musiałoby prowadzić do sztucznego dopatrywania się w niezamierzonym przez ustawodawcę braku precyzji terminologicznej rzekomych różnic znaczeniowych. Brak harmonizacji terminologicznej pomiędzy ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa a Prawem o ustroju sądów powszechnych ewidentnie nie miał celowego charakteru, zatem odwoływanie się do zasady zakazu wykładni synonimicznej, jako podstawy dla rzekomego różnicowania zakresów znaczeniowych określeń »prawomocność« i »ostateczność« byłoby w tym przypadku całkowicie nieuzasadnione.”.

Do tego zapatrywania przyłączył się również Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 6 maja 2020 r., I NO 187/19 oraz z 12 sierpnia 2020 r., I NO 77/20.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 sierpnia 2020 r., I NO 77/20, wskazał również, że przepis art. 69 § 1b p.u.s.p. stanowi wyjątek od art. 180 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędzia przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia wieku określonego w ustawie. W judykacie tym stwierdził, że na gruncie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przepisy art. 69-71 regulują status sędziego w związku z przejściem lub przeniesieniem w stan spoczynku. Przepis art. 69 p.u.s.p. określa zasady przejścia sędziego w stan spoczynku, natomiast przepisy art. 70 i 71 p.u.s.p. zasady przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Analiza powyższych regulacji normatywnych wskazuje, że w obu przypadkach kompetencje do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie przyznano Krajowej Radzie Sądownictwa. Natomiast w sposób odmienny uregulowano możliwość zaskarżenia uchwał podejmowanych przez ten organ. W myśl art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego jest ostateczna. Zgodnie z art. 73 § 2 p.u.s.p., od uchwały (decyzji) Krajowej Rady Sądownictwa podjętej na podstawie art. 70 lub 71 p.u.s.p. przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie bez znaczenia pozostaje przyjęcie przez ustawodawcę odmiennych rozwiązań co do możliwości zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego. Analiza art. 69 § 1b zd. 2 oraz 73 § 2 p.u.s.p. „w sposób jednoznaczny wskazuje na to, że o ile przy przeniesieniu sędziego w stan spoczynku odwołanie do Sądu Najwyższego przysługuje, o tyle w przypadku wyrażenia woli dalszego zajmowania stanowiska, odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do najwyższej instancji sądowej nie przysługuje.”. Jednocześnie Sąd Najwyższy uznał za dyskusyjny sposób interpretowania zwrotu „ostateczność” w orzeczeniach uznających za dopuszczalne wniesienie odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego, które przyjmują, że postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa jest „postępowaniem o cechach zbliżonych do postępowania administracyjnoprawnego i dlatego znajdzie tu zastosowanie

szczególna nomenklatura przyjęta na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. asynonimiczność pojęć »prawomocność« i »ostateczność«)”. Sąd Najwyższy zaznaczył, że powyższe jest nieuzasadnione wobec jednoznacznej dyspozycji art. 2 u.KRS, a „wynika z całkowitego pominięcia szczególnego, normatywnego kształtu postępowań prowadzonych przez Radę, który to kształt – niezależnie od jednoznacznego brzmienia przepisu art. 2 ustawy o Krajowej Rady Sądownictwa – nie pozwala utożsamiać tych postępowań z postępowaniem administracyjnym i stosować do nich określonych założeń terminologicznych przyjmowanych na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. W efekcie prowadzi to do niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji z punktu widzenia przyjmowanego w teorii prawa i praktyce orzeczniczej idealizującego założenia tzw. racjonalnego ustawodawcy.”.

5. W konsekwencji, postanowieniem z 19 stycznia 2021 r., I NKRS 4/21, Sąd Najwyższy przekazał do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. 2020, poz. 2072) przysługuje odwołanie?”.

6. Pismem z 28 czerwca 2021 r. stanowisko w sprawie przedstawiła Prokuratura Krajowa, wnosząc o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały, w myśl której od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p. odwołanie nie przysługuje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości dopuszczalność przekazania do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

W podstawie prawnej postanowienia wskazano art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Sąd Najwyższy może odroczyć wydanie orzeczenia i przekazać to zagadnienie do

rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.), przy czym do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87¹ tej ustawy nie stosuje się (art. 44 ust. 3 u.KRS).

Powyższe regulacje korespondują z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 154 ze zm.; dalej: u.SN), na mocy którego, jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. W piśmiennictwie podkreśla się, że szczególną rolę w zakresie dbałości o jednolitość orzecznictwa sądowego odgrywa działalność Sądu Najwyższego (*W. Sanetra, O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jej zapewnienia, Przegląd Sądowy 2007, nr 6, s. 12 i n.*).

8. Przechodząc do szczegółowych rozważań należy wskazać, co następuje. Zgodnie z art. 44 ust 1 u.KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Należy ustalić, czy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, wydanej na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p., przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Wątpliwości w tym względzie wzbudził przepis art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., który stanowi, że „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”.

9. Co do zasady należy przyjąć, że istnieje droga sądowa i podstawa prawna do kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na mocy art. 44 ust 1 u.KRS. Potwierdza to dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego, które wskazuje, że istnieje droga sądowa do kontroli uchwał KRS w sprawach indywidualnych sędziów, dotyczących ich powołania, przed aktem nominacji Prezydenta RP, oraz dotyczących spraw indywidualnych, osobowych po ich powołaniu, związanych z zakończeniem służby sędziowskiej. W wyroku Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 57/18, i we wcześniej wydanym w tej sprawie postanowieniu uznano, że uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach osobowych podlegają kontroli sądowej pod względem ich zgodności z prawem (legalności) – zgodnie z art. 44 ust. 1 u.KRS, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Dotyczy to w

szczególności uchwał KRS w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku, o których mowa w art. 69 § 1b p.u.s.p. (podobnie postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 lutego 2020 r., I NO 3/20, z 6 maja 2020 r., I NO 187/19, z 19 maja 2020 r., I NO 15/20 oraz z 15 kwietnia 2020 r., I NO 191/19, a także wyrok Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2021 r., I NKRS 2/21). Art. 44 u.KRS wprost wprowadza normatywną podstawę do uznania, że uchwały KRS w sprawach indywidualnych (w szczególności sędziów) podlegają kontroli sądowej (Sądu Najwyższego) i przepis ten kreuje w tym zakresie generalną zasadę dopuszczalności drogi sądowej oraz zaskarżalności tych uchwał. Sąd Najwyższy jest sądem kontrolującym uchwały KRS pod względem ich zgodności z prawem, o czym stanowi art. 44 ust. 1 u.KRS (tak postanowienie Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r., I NO 57/18). Brak jest jednocześnie przepisu szczególnego, który wprost wyłączałby drogę sądową dla odwołania od uchwały. Wątpliwości Sądu przedstawiające zagadnienie prawne dotyczą tego, czy za taki przepis szczególny można uznać art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., które głosi, że „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna” (w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku).

10. Należy stwierdzić, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku zbliża się w swej istocie do aktu administracyjnego, a więc rozstrzygnięcia władzy publicznej, kształtującego prawa i obowiązki jednostki (obywatela). Przez akt administracyjny rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie (*M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Akt administracyjny (w:) Prawo administracyjne, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 349*). W literaturze prezentuje się katalogi cech (właściwości) aktu administracyjnego. Podnosi się m.in., że akt administracyjny jest czynnością polegającą na zastosowaniu normy prawa administracyjnego przez podmiot

upoważniony przez państwo i reprezentujący państwo, stanowi oświadczenie woli oraz czynność władczą i jednostronną, choć ma charakter dwustronnie wiążący. Adresatem aktu administracyjnego jest w zasadzie podmiot zewnętrzny, stojący poza administracją publiczną (*J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 382-383). W praktyce obrotu, kwalifikowaną formą aktu administracyjnego jest decyzja administracyjna (co nie wyklucza istnienia aktów administracyjnych, nie będących decyzjami administracyjnymi).

11. W związku z systemową dekodyfikacją prawa administracyjnego, zasadniczo nie ma znaczenia procedura, w której dochodzi do podjęcia aktu administracyjnego (wydania decyzji administracyjnej lub innego aktu władczego). Organy administracji publicznej wydają rozstrzygnięcia indywidualne w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735; dalej: k.p.a), ale też np. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1325 ze zm.), czy ustaw szczególnych. Z aktem administracyjnym mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie organy administracyjne (także administrujące) rozstrzygają w sposób władczy o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych (obywateli, osób prawnych itd.). Przykładowo, w orzecznictwie nie budzi wątpliwości fakt, że decyzje wydane na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa mają charakter decyzji administracyjnych (wyrok NSA z 22 czerwca 2017 r., II FSK 1659/15). Kontynuując tę myśl należy stwierdzić, że nawet przy wyłączeniu bezpośredniego stosowania przepisów k.p.a., może dochodzić i w praktyce dochodzi do wydawania aktów administracyjnych, a więc rozstrzygnięcia przez organy administrujące o prawach i obowiązkach obywateli (osób prawnych itd.). W tym kontekście, nie ma znaczenia fakt, że zgodnie z art. 2 u.KRS, w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu Najwyższego orzekającego w składzie powiększonym, uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku ma cechy aktu administracyjnego, albowiem rozstrzyga w sposób jednostronny, władczy i wiążący o prawach konkretnej osoby (sędziego) w zakresie możliwości dalszego pełnienia służby sędziowskiej (wykonywania zawodu).

12. Pojęcie ostateczności decyzji (tutaj uchwały) jest kategorią prawa administracyjnego. Dotyczy aktów o charakterze administracyjnym (z reguły decyzji). Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych w tym zakresie jest niekoherentna z ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa. W ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych uregulowano materię, która w istocie dotyczy ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Analizując proces legislacyjny dotyczący przyjęcia art. 69 § 1b p.u.s.p., decyzje o dalszym pozostawaniu w służbie sędziowskiej miał pierwotnie podejmować Minister Sprawiedliwości, następnie kompetencję tę miano powierzyć Prezydentowi RP, co przewidywał projekt ustawy (Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2389). Projekt ten nie został zrealizowany. Ostatecznie, w toku prac legislacyjnych, przedmiotową kompetencję powierzono Krajowej Radzie Sądownictwa na skutek poprawki zgłoszonej w II czytaniu. Ze stenogramu komisji wynika, że intencją zgłaszającego poprawkę było wyłączenie odwołania w toku instancji od tej „swoistej decyzji”. W istocie zaś uchwały KRS podlegają kontroli sądowej pod względem legalności, a do postępowania przed KRS nie stosuje się przepisów k.p.a. (art. 2 u.KRS). Do kontroli uchwał KRS mają zaś odpowiednio zastosowanie przepisy k.p.c. (art. 44 ust. 3 u.KRS). Należy zauważyć, że intencją ustawodawcy, wynikającą z pierwotnego projektu poselskiego, było to, by decyzje o dalszym pozostawaniu w służbie sędziowskiej podejmował Prezydent RP, a jego akt był zaskarżalny w „toku instancji do KRS”. Końcowo kompetencję tę w p.u.s.p. powierzono KRS, a jej „uchwała w myśl przegłosowanej poprawki stawała się ostateczna”.

13. Należy rozważyć, czy takie ujęcie charakteru uchwał KRS wymienionych w art. 69 § 1b p.u.s.p. jako ostatecznych, wyłącza ich sądową kontrolę pod względem legalności. Pojęcie „ostateczności” pojawia się w kontekście decyzji administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przymiot ostateczności decyzji administracyjnej, jako kategorii normatywnej, pojawił się po raz pierwszy w ustawie z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Praw. 1919, nr 65, poz. 395; por. A. *Bartosiewicz*, Pojęcie ostateczności decyzji administracyjnej w świetle zastosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, *Krytyka Prawa* 2014 r., Tom 6, s. 390). W artykule 6 tejże ustawy jako ostateczne określone zostały decyzje wojewody wydawane w III

instancji. Ostateczność decyzji wojewody w II instancji regulowały przepisy odrębne. W świetle kolejnych regulacji [rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341 ze zm.)], przymiot ostateczności posiadała decyzja, od której nie służyło odwołanie lub skarga indywidualna w toku instancji administracyjnych. Natomiast decyzją prawomocną była decyzja ostateczna, której nie można było zaskarżyć do sądów administracyjnych. W konsekwencji to przymiot prawomocności związany był z brakiem możliwości kontroli sądownoadministracyjnej (*B. Adamiak, J. Borkowski, Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej, Państwo i Prawo 1989, nr 10, s. 46 i n.*). W orzecznictwie Sądu Najwyższego walor ostateczności jest wiązany z decyzją wydawaną przez organ II instancji w administracyjnym toku instancji (tak przykładowo w wyroku Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2011 r., I CSK 601/10). Współcześnie kategorią „ostateczności” posługują się liczne akty prawne z zakresu szeroko pojętego prawa administracyjnego [m.in. art. 128 Ordynacji podatkowej, art. 40 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 1427 ze zm.)]. Samo wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w konkretnym przypadku nie oznacza automatycznie, że nie można i nie należy posługiwać się instytucją „ostateczności” w obrocie prawnym. Przykładowo, omawiana kategoria (zasada) jest przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w odniesieniu do problemów związanych z postępowaniem podatkowym (wyrok WSA w Gliwicach z 7 stycznia 2021 r., I SA/GI 598/20; wyrok NSA z 13 maja 2020 r., II FSK 2974/19). W konsekwencji można stwierdzić, że ostateczność jest instytucją charakterystyczną dla prawa administracyjnego, a jej stosowanie (uwzględnianie) nie jest związane jedynie ze stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

14. Z ostatecznością decyzji związana jest zasada trwałości decyzji administracyjnej wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego. Artykuł 16 § 1 zd. 1 k.p.a. zawiera definicję decyzji ostatecznej, stanowiąc: „decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne”. Natomiast artykuł 16 § 2 k.p.a. stanowi, że „decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych

ustawach”. Dotyczy to możliwości zaskarżenia konkretnego aktu administracyjnego do sądu administracyjnego. Z przepisu tego wynika, że brak możliwości odwołania w administracyjnym toku instancji nie wyłącza możliwości sądowej kontroli legalności aktu administracyjnego. Określa się to jako zasadę sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.). Oznacza to dalej, że decyzje ostateczne mogą być zaskarżone na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem (*K. Glibowski, Komentarz do art. 16 (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 173*). Stwierdza się wręcz, że jedną z cech decyzji ostatecznej jest jej zaskarżalność do sądu administracyjnego (*A. Bartosiewicz, Pojęcie ostateczności..., s. 403*).

15. Zasadność stosowania reguł wywodzonych z art. 16 k.p.a. do szeroko pojętej kategorii aktów administracyjnych (w analizowanym przypadku – do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku) wzmacnia dodatkowo fakt, że w prawie administracyjnym nie wyodrębniono normatywnie katalogu zasad ogólnych. W praktyce, szczególną rolę w tej dziedzinie prawa odgrywają zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 6-16 k.p.a.). Nie są one jedynie zbiorem luźnych deklaracji ustawodawcy. Obecnie ugruntowany jest już pogląd o ich pełnej mocy normatywnej (*J. Borkowski, Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowniczoadministracyjnego (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2019, s. 39* i powołany tam wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82), co oznacza, że zasady te wiążą organy administracji publicznej i muszą być ściśle przestrzegane w toku prowadzenia postępowania. Ujmując ten problem jeszcze szerzej, należy stwierdzić, że zasady ogólne wywodzone z k.p.a. znajdują odpowiednie zastosowanie we wszystkich sferach działania administracji, bez ograniczenia jedynie do wydawania aktów administracyjnych. Innymi słowy, organy administracji publicznej (administrujące) powinny mieć je na uwadze w toku podejmowania (realizowania) całej swej aktywności, a więc m.in. przy wydawaniu aktów normatywnych, zawieraniu umów cywilnoprawnych czy wykonywaniu

czynności faktycznych. W tym kontekście raz jeszcze należy powtórzyć, że formalne wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa (art. 2 u.KRS) nie oznacza, że w procedurze tej nie należy brać pod uwagę dyrektyw płynących z zasad ogólnych k.p.a. Ten szczególny charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady zaskarżalności decyzji administracyjnych do sądu (sądowej kontroli administracji), musi być uwzględniony w kontekście rozważanego zagadnienia prawnego.

16. W konkluzji, nadanie aktowi rozstrzygającemu indywidualną sprawę atrybutu (przymiotu) „ostateczności” nie wyłącza jego kontroli sądowej z punktu widzenia legalności. Należy uznać, że gdyby przepis szczególny, za jaki można by potencjalnie traktować art. 69 § 1b p.u.s.p., miałby wyłączać sądową kontrolę uchwał w zakresie ich legalności – w przedmiocie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego – to musiałby czynić to wprost, tj. wyłączać odwołanie od uchwały KRS do Sądu Najwyższego (jak przykładowo w art. 44 ust. 1 u.KRS w poprzednim brzmieniu: „uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 niniejszej ustawy”). Uchwała taka powinna mieć przymiot prawomocności, a nie ostateczności.

17. W doktrynie prawa administracyjnego z przymiotem prawomocności wiąże się wyłączenie badania legalności decyzji. Wzorem procedury cywilnej, wyróżnia się prawomocność materialną i prawomocność formalną. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „prawomocność formalna polega na tym, że nie można aktu administracyjnego wzruszyć ze skutkiem prawnym za pomocą zwykłych środków prawnych, prawomocność materialna natomiast – to niewzruszalność aktu administracyjnego, który wiąże zarówno strony, jak i organy państwowe” (*K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (w:) System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Wrocław 1978, s. 236*). Nie można zatem uznać, że właściwą regułą wykładni językowej jest utożsamianie pojęć definiowanych odmiennie, jako tożsamych znaczeniowo.

18. W wyroku Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2021 r., I NKRS 53/21, podkreślono, że „przepisy p.u.s.p. wyraźnie rozróżniają między ostatecznością

decyzji KRS i jej niezaskarżalnością. Ustawa ta zawiera wyjątki, o których mowa w art. 44 ust. 1 u.KRS, jednak nie są one formułowane poprzez odwołanie się do kategorii ostateczności decyzji. Ma to miejsce w art. 22a, który w § 5 i § 6 wprowadza wyjątki od ogólnej zasady zaskarżalności sformułowaniem „odwołanie nie przysługuje” i wyraźnie stwierdza, że taka niezaskarżalna uchwała nie wymaga uzasadnienia. W przypadku uchwał zapadłych na tej podstawie prawnej, Sąd Najwyższy uznaje odwołanie za niedopuszczalne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 marca 2019 r., I NO 47/18). Dlatego też nie można uznać, by ostateczny charakter decyzji oznaczał jej niezaskarżalność. Tym samym ostateczna uchwała KRS zapadła w trybie art. 69 § 1b p.u.s.p. wciąż może być przedmiotem odwołania na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS i wciąż wymaga uzasadnienia zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS”. W przywołanym judykacie Sąd Najwyższy stwierdził dalej, że „na marginesie zastrzec jednak należy, że uzasadnienia zaskarżalności uchwały KRS podejmowanej na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p. nie można wywodzić z art. 78 Konstytucji RP (w tym zakresie nie można podzielić argumentacji zawartej w wyroku z 9 grudnia 2020 r., I NO 81/20). Ten przepis Konstytucji dotyczy bowiem problematyki instancyjności (zaś jurysdykcja Sądu Najwyższego ma ze swej istoty charakter pozainstancyjny) i odnosi się do wymiaru sprawiedliwości, nie zaś do ochrony prawnej sprawowanej przez Sąd Najwyższy w oparciu o kryterium legalności (zob. postanowienia z 11 grudnia 2020 r., I NO 82/20 oraz I NO 89/20)”.

19. W wykładni analizowanego przepisu należy uwzględnić także wnioski wynikające z prawa europejskiego. Jak się wskazuje, z dotychczasowych wypowiedzi orzeczniczych TSUE wynika, że zagadnienia, które dotyczą mechanizmu przechodzenia sędziów w stan spoczynku powinny być objęte prawem do sądu (w konsekwencji istnieć powinna droga sądowa i możliwość kontroli aktów tego dotyczących), ponieważ prawidłowo ukształtowany mechanizm przechodzenia w stan spoczynku gwarantuje nieusuwalność sędziego, a więc jest jednym z elementów ochrony niezawisłości sędziowskiej (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2020 r., I NO 11/20).

20. W wyroku TSUE z 24 czerwca 2019 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Polsce, C-619/18, stwierdzono, że „z jednej strony poprzez

zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu (poprzedzonego opinią KRS w tym przedmiocie), po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. Wyrok zobowiązuje do stworzenia skutecznych środków zaskarżenia (prawo do sądu). W rozstrzygnięciu tym zakwestionowano przepisy art. 37 § 1 i art. 111 § 1 u.SN, dotyczące mechanizmu przechodzenia w stan spoczynku (w ówczesnym brzmieniu tych regulacji, tak też por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2020 r., I NO 11/20).

21. W konsekwencji uznać należy, że wyłączenie kontroli sądowej w zakresie legalności uchwał, o których mowa w art. 69 § 1b p.u.s.p., stanowiłoby ograniczenie prawa do sądu sędziego przenoszonego w stan spoczynku i stałoby w sprzeczności z przepisami prawa Unii, wyłożonymi w ww. orzeczeniach TSUE.

22. Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.