



Sygn. akt I NKRS 2/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. T.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2019 z dnia 7 listopada 2019 roku
w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek
uprawniający do przejścia w stan spoczynku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 19 stycznia 2021 r.

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do
ponownego rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa.**

UZASADNIENIE

I.1. Sędzia Sądu Okręgowego w K. W. T. (dalej: Skarżący), 20 grudnia 2019 r.
wniósł odwołanie od doręczonej mu 16 grudnia 2019 r. uchwały Krajowej Rady
Sądownictwa nr (...)/2019 z 7 listopada 2019 r., którą Rada – działając na
podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p. – nie wyraziła zgody na dalsze zajmowanie
stanowiska sędziego przez Skarżącego.

Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) oraz naruszenie prawa formalnego, tj. art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: p.u.s.p.) i art. 29 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: u.KRS) poprzez:

1. bezzasadne i nieuprawnione przyjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS), że interes wymiaru sprawiedliwości, w tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, nie przemawiają za dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego przez Skarżącego;
2. brak wszechstronnego zbadania (dokonania ustaleń) i rozważenia sprawy przez KRS w zakresie obciążenia Skarżącego jako sędziego oraz związanego z wykonywaną funkcją wizytatora do spraw cywilnych i wieczystoksięgowych;
3. nieuwzględnienie interesu indywidualnego Skarżącego w dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego i jego przydatności na tym stanowisku;
4. niepoinformowanie Skarżącego (jako uczestnika postępowania) przez KRS o terminie posiedzenia, na którym rozpatrywana była sprawa co do dalszego zajmowania stanowiska sędziego;
5. brak pouczenia przez KRS co do środka zaskarżenia uchwały i terminu jego wniesienia.

Skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej uchwały w całości;
2. udzielenie zabezpieczenia na czas prowadzenia postępowania w sprawie poprzez wstrzymanie skuteczności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu odwołania Skarżący podniósł, że wskazane przez niego naruszenia prawa (z wyjątkiem wymienionego w pkt e powyżej) wypaczyły właściwą ocenę przydatności do dalszego zajmowania stanowiska sędziego, a tym samym wpłynęły na wynik sprawy.

Ponadto, zdaniem Skarżącego, za uchyleniem uchwały przemawiają ogólne zasady służby sędziowskiej (ujęte w klauzule generalne), gdyż nieetyczne jest

stwierdzenie nieprzydatności do dalszego zajmowania stanowiska sędziego orzekającego blisko 40 lat, bez korzystania ze zwolnień lekarskich, z takim doświadczeniem, jak Skarżący, prezentującego nienaganne zachowanie w relacjach służbowych i w stosunku do osób trzecich, wykładowcy (ze stopniem naukowym) na szkoleniach sędziów, przy tym długoletniego wizytatora do spraw cywilnych i wieczystoksięgowych, spełniającego na co dzień liczne obowiązki z tym związane.

W odniesieniu do okoliczności przytoczonych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, Skarżący podniósł m.in., że wnioskuje w oparciu o dane dotyczące wpływu spraw, KRS pominęła, że jego referatu wpłynęły tzw. sprawy „stare” (w przedziałach: od 3 do 5 lat oraz ponad 5 lat), bez uwzględnienia proporcji przewidzianej przepisami, rejestrowane w repertorium C, przydzielone po sędziach, których stan zatrudnienia ustał w związku z przejściem w stan spoczynku. Były to na ogół sprawy złożone pod względem faktycznym, jak i prawnym, a to wymagało bardziej czasochłonnego i pracochłonnego przygotowania przed skierowaniem na rozprawę.

Ponadto, Skarżący powołał się na regulację dotyczącą obciążenia wizytatora przewidzianą w § 68 ust. 1 pkt 2, lit. d rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. 2019, poz. 1141). Skarżący wskazał, że wizytator co do zasady – jeśli chodzi o wskaźnik procentowy udziału w przydziale spraw wpływających do wydziału – powinien mieć obciążenie w wysokości 50% wpływu, z tym że przy określaniu zakresu udziału wizytatora – zgodnie z tą zasadą – w przydziale spraw, należy uwzględnić liczbę jednostek organizacyjnych w obszarze właściwości sądu apelacyjnego lub okręgowego, liczbę etatów sędziowskich, asesorskich i referendarskich w tych jednostkach oraz zakres zaplanowanych czynności nadzorczych.

Skarżący przedstawił w tym zakresie szczegółowe zestawienie danych i wyliczenia (uwzględniając także wymiar czasowy i przedmiotowy przeprowadzonych wizytacji i lustracji). Wskazał, że w ujęciu liczbowym jako wizytator przeprowadził w 2019 r.: 2 wizytacje, 2 lustracje oraz dokonał 11 ocen kwalifikacyjnych kandydatów zgłaszających się na zwolnione miejsce sędziowskie.

Udzielił też odpowiedzi na 58 skarg nadesłanych w drodze administracyjnej i wykonuje nadzór nad przebiegiem postępowania w 2 sprawach.

Co więcej, do innych jego czynności należą: monitorowanie sprawności postępowania w sprawach tzw. „starych”; monitorowanie sprawności postępowania w sądach – w wydziałach ksiąg wieczystych; zwracanie uwagi na zagadnienia i kwestie problematyczne wskazywane w pismach nadsyłanych przede wszystkim przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...); uczestnictwo w zebraniach referendarzy sądowych (omawianie zagadnień dotyczących wyników pracy oraz wyrażenia stanowiska w poruszanych sprawach istotnych ze względu na spełniane zadania).

W oparciu o powyższe dane, Skarżący podniósł, że jego obciążenie jest większe od przewidzianego w ustawie. Podkreślił, że charakter wykonywanych zadań i związane z nimi obowiązki powodują, że są to zadania bardzo czasochłonne, żmudne i trudne organizacyjnie. Poza tym, pewien zakres czynności wcześniej spełniało dwóch sędziów wizytatorów, a obecnie wykonuje je samodzielnie.

Następnie Skarżący wskazał, że czas pracy sędziego wizytatora podlega zmniejszeniu o 49 dni ze względu na wykorzystywany w 2019 r. urlop wypoczynkowy. Tym samym efektywne wykonywanie obowiązków służbowych wyniosło nie 10 miesięcy, jak zostało to przyjęte przez KRS, lecz 8,4 miesiąca.

Rozwijając przedstawione zarzuty Skarżący dodał, że zaskarżona uchwała jest bardzo lakoniczna, jeśli chodzi o argumentację dotyczącą „braku interesu wymiaru sprawiedliwości” w wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska. Rada ograniczyła się do przywołania literalnego brzmienia art. 69 § 1b p.u.s.p., nie podejmując rozważań co do interesu wymiaru sprawiedliwości i Skarżącego w odniesieniu do art. 180 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Skarżącego, stwierdzenie przez KRS, że „odejście jednego sędziego z wydziału w tym wypadku nie spowoduje żadnej istotnej komplikacji w pracy wydziału”, nie znajduje podstawy faktycznej, gdyż w tym zakresie Rada nie przeprowadziła jakichkolwiek ustaleń poza powołaniem się na dane statystyczne dotyczące innej materii, nadto nie dysponowała wszystkimi danymi dotyczącymi pracy Skarżącego, w tym jako wizytatora, co zostało zaznaczone w złożonym oświadczeniu.

W kontekście dopuszczalności wniesienia odwołania w niniejszej sprawie Skarżący podniósł, że mimo użycia w art. 69 § 1b p.u.s.p. sformułowania „decyzja ostateczna”, możliwość wniesienia odwołania nie została wyłączona. Według Skarżącego uchwały KRS w sprawach osobowych podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 44 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 2 u.KRS, który przewiduje wyjątek w tym zakresie). Przy tym ze względu na użycie pojęć „ostateczność” i „prawomocność” w p.u.s.p. oraz u.KRS, należy stwierdzić, że uchwała jest prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej środek zaskarżenia (odwołanie). Ponadto, w państwie prawa niedopuszczalne byłoby wyłączenie kontroli sądowej uchwały w tym przedmiocie.

W podsumowaniu swojego stanowiska Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała jest w istocie arbitralna, oparta na niedostatecznych ustaleniach, bez odniesienia do niego jako sędziego. Do rangi konstytucyjnej podniesiona została zasada niezawisłości sędziowskiej oraz zasada nieusuwalności sędziego – z tymi wartościami wiąże się służba sędziowska. Osobowość sędziego (cechy indywidualne) i jego praca (efektywność) w stworzonych realiach obciążenia obowiązkami stanowi dopełnienie tej służby.

I.2. W odpowiedzi na odwołanie, w piśmie z 17 czerwca 2020 r., Przewodniczący KRS w imieniu Rady wniósł o:

1. uchylenie wydanego w niniejszej sprawie postanowienia Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 2020 r. o zabezpieczeniu oraz
2. odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego, lub
3. 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 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przysługuje odwołanie w trybie art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa?”.

W uzasadnieniu wskazano, że w ocenie KRS, od zaskarżonej uchwały nie przysługuje odwołanie. Zaznaczono, że Rada w pełni podziela stanowisko zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2019 r., I NO 13/19. Następnie

podniesiono, że postępowanie przed KRS jest szczególną procedurą z zakresu prawa publicznego, do której z mocy art. 2 u.KRS nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można więc uznać, że „ostateczność” uchwały KRS oznacza to samo, co „ostateczność” decyzji administracyjnej w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. W takim znaczeniu każda uchwała Rady jest ostateczna, bo od żadnej uchwały KRS nie przysługuje środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. To natomiast oznacza, że umieszczenie takiego zdania w art. 69 § 1b p.u.s.p. byłoby zbędne, a sam przepis – w omawianym zakresie – pozbawiony jakiegokolwiek treści normatywnej. Zdaniem KRS, należy odrzucić rezultat wykładni, który oznaczałby zbędność przepisu uchwalonego przez władzę ustawodawczą.

Następnie Rada podniosła, że „ostateczność” w art. 69 § 1b p.u.s.p. oznacza „prawomocność”, a zatem niezaskarżalność. Przebieg postępowania określony w art. 69 p.u.s.p., terminy wskazane na wykonanie czynności przez wnioskodawcę i warunki czasowe postępowania przed KRS (w tym 21-dniowy okres oczekiwania na opinię Ministra Sprawiedliwości, konieczność rozpoznania sprawy na posiedzeniu plenarnym, 30-dniowy termin na uzasadnienie uchwały) świadczy o tym, że ustawodawca chciał, aby w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających bezpośrednio datę przejścia w stan spoczynku, zostało wydane „ostateczne” rozstrzygnięcie w sprawie dalszego zajmowania stanowiska sędziego.

Ponadto KRS wskazała, że w odniesieniu do statusu sędziów, konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest realizowane w procedurze nominacyjnej i tylko w takim zakresie – z nakazu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP – podlega kontroli sądowej. Z żadnego przepisu konstytucyjnego nie wynika uprawnienie sędziego do wykonywania czynności orzeczniczych po osiągnięciu wieku ustalonego jako wiek przejścia w stan spoczynku. Wręcz przeciwnie, zgodnie z art. 180 ust. 4 Konstytucji RP, po osiągnięciu wieku określonego przez ustawę, sędzia przechodzi w stan spoczynku – nie dysponuje więc konstytucyjnym tytułem do orzekania po osiągnięciu tego wieku.

Rada zwróciła również uwagę, że instytucja dalszego orzekania po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku została wprowadzona jako środek

chroniący dobro wymiaru sprawiedliwości, i stosowana jest w zasadzie w wyjątkowych przypadkach. Krajowa Rada Sądownictwa jako organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów została wyposażona kompetencję do „ostatecznej” oceny wartości wskazanych w art. 69 § 1b p.u.s.p., a zatem – z nakazu ustawodawcy – rozstrzygnięcia Rady w tym zakresie nie podlegają niczyjej kontroli.

Uzasadniając wniosek o przedstawienie zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, Rada podkreśliła, że z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości, prawo do sądu, niekorzystne skutki niepewności w omawianym zakresie oraz szacunek dla sędziów, należy za wszelką cenę uniknąć sytuacji, w której w pewnych sprawach danego rodzaju Sąd Najwyższy będzie przystępował do kontroli uchwały KRS, a w innych przypadkach odwołanie odrzuci.

Na marginesie podniesiono, że niezależnie od niedopuszczalności odwołania, podlega ono odrzuceniu, gdyż zostało wniesione po terminie. Zgodnie z art. 44 ust. 2 u.KRS, odwołanie wnosi się za pośrednictwem Przewodniczącego KRS, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia uchwały z uzasadnieniem. W niniejszej sprawie Skarżący skierował środek zaskarżenia bezpośrednio do Sądu Najwyższego, który nadał odwołanie do Przewodniczącego KRS po blisko dwóch miesiącach.

II.

Zaskarżoną uchwałą nr (...)/2019 z 7 listopada 2019 r., KRS nie wyraziła zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Skarżącego.

W uzasadnieniu uchwały KRS wskazała, że Skarżący oświadczył Radzie wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w K.. Do oświadczenia załączył zaświadczenie lekarskie oraz psychologiczne potwierdzające, że jest on zdolny do pełnienia urzędu sędziego. Do KRS wpłynęło również pismo Prezesa Sądu Okręgowego w K. wraz z danymi statystycznymi. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Podczas posiedzenia, 6 listopada 2019 r., zespół członków KRS zapoznał się ze zgromadzoną dokumentacją, uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. W wyniku przeprowadzonego głosowania, zespół

jednogłośnie rekomendował Radzie niewyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez sędziego W. T.. Zespół podkreślił, że nie przemawia za tym interes wymiaru sprawiedliwości, w tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego.

W dalszej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały KRS wskazała, że w ocenie Rady nie ma interesu wymiaru sprawiedliwości w wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego W. T.. Orzeka on w I Wydziale Cywilnym Sądu Okręgowego w K., którego obciążenie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. było następujące: wpłynęło łącznie 1965 spraw, załatwiono 1785 spraw, do załatwienia pozostało 1780 spraw. Przy tym obciążenie sędziego W. T. jest mniejsze od obciążenia większości sędziów w wydziale, gdyż od 1 stycznia do 30 września 2019 r. do jego referatu wpłynęło 149 spraw, kiedy średnia w wydziale wynosiła 216,4 sprawy. Również liczba załatwionych spraw była mniejsza niż u innych sędziów – od 1 stycznia do 30 września 2019 r. sędzia W. T. załatwił 134 sprawy, podczas gdy średnia w wydziale wynosiła 196,6 sprawy.

Zdaniem KRS, po przeanalizowaniu statystyki obciążenia sędziego oraz wydziału, jak również liczby załatwionych spraw, należało stwierdzić, że nie było podstaw do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, ponieważ odejście jednego sędziego z wydziału w rozpatrywanym przypadku nie spowoduje żadnej istotnej komplikacji w pracy wydziału.

Wobec tego, 7 listopada 2019 r., podczas posiedzenia KRS 12 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się” (bezwzględna większość głosów) podjęła zaskarżoną uchwałę, informując, że jest ona ostateczna.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III.1. Możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego odwołania od uchwały KRS z powodu sprzeczności uchwały z prawem przewiduje art. 44 ust. 1 u.KRS, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis ten wyraźnie też wskazuje, że odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Brak odwołania w tego rodzaju sprawach został jednak uznany przez Sąd Najwyższy za wtórnie

niekonstytucyjny (wyrok Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2020 r., I NO 191/19). Sąd Najwyższy powołał się w tym przypadku na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z 27 maja 2008 r., SK 57/06 a także wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06.

Kwestia dopuszczalności odwołania od uchwały KRS w sprawach uchwał w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Zarysowały się dwa odrębne stanowiska. Pierwsze i zarazem dominujące – oparte na wykładni systemowej i prokonstytucyjnej – zakłada, że art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. nie wyłącza możliwości odwołania się sędziego od uchwały KRS i nie stanowi wyjątku przewidzianego przez art. 44 ust. 1 zd. 1 *in fine* u.KRS. Podkreśla się przy tym, że art. 44 ust. 1 u.KRS stanowi samodzielną podstawę odwołania od uchwały Rady, zaś zd. 2 art. 69 p.u.s.p. nie może być interpretowane w ten sposób, że uchwała KRS jest prawomocna, czyli niezaskarżalna do Sądu Najwyższego (tak m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 57/18 oraz wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2020 r., I NO 3/20; 9 grudnia 2020 r., I NO 81/20; a także postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 maja 2019 r., I NO 187/19; 11 lutego 2020 r., I NO 3/20, 13 lutego 2020 r., I NO 189/19 i 26 lutego 2020 r., I NO 190/19). Drugie stanowisko – oparte w zasadzie na wykładni literalnej – odrzuca zakaz wykładni synonimicznej i zakłada, że uchwała KRS w takim przypadku jest prawomocna i niezaskarżalna do Sądu Najwyższego (tak: postanowienia Sądu Najwyższego z: 9 kwietnia 2019 r., I NO 13/19 i 12 sierpnia 2020 r., I NO 77/20).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela pierwsze stanowisko i argumentację przedstawioną we wskazanych orzeczeniach (wyrokach w sprawach: I NO 57/18, I NO 3/20; I NO 81/20 oraz postanowieniach w sprawach: I NO 187/19, I NO 3/20, I NO 189/19, I NO 190/19). Odmienne podejście do wykładni art. 69 ust. 1b p.u.s.p. prowadziłby do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym art. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji sędzia zostałby bowiem pozbawiony możliwości kwestionowania działań wpływających na zakres jego praw i obowiązków. Takie stanowisko zajmuje w licznych orzeczeniach nie tylko Sąd

Najwyższy, ale też Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2020 r., II GSK 875/20).

Nie można rozumieć ostateczności uchwały KRS, o której mowa w art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., jako jej prawomocności. Gdyby ustawodawca chciał wyłączyć zaskarżalność takiej uchwały wyraźnie by to przewidział, nie pozostawiając żadnej wątpliwości i używając odpowiedniego języka prawnego, wskazując, że uchwała jest „prawomocna”, albo – tak jak to uczynił w art. 44 ust. 1 zd. 2 u.KRS – że od takiej uchwały „odwołanie nie przysługuje”. Zakładając racjonalność ustawodawcy przyjąć należy, że gdyby terminowi „ostateczność” nadał on na gruncie Prawa o ustroju sądów powszechnych inne znaczenie niż znane w systemie prawa, to by to uczynił. Nie można w tym przypadku dokonać tzw. wykładni synonimicznej. Przyjęcie odmiennego stanowiska stanowiłoby zakwestionowanie założenia racjonalności ustawodawcy (powszechnie przyjmowana dyrektywa zakazu wykładni synonimicznej jest jego wzmocnieniem), a ponadto prowadziłoby do podważenia potrzeby m.in. wykładni systemowej i prokonstytucyjnej. Przyjąć należy, że wszelkie wątpliwości pojawiające się w tego typu sprawach należy wyjaśniać w drodze wykładni prokonstytucyjnej oraz w świetle zasad ogólnych prawa o ustroju sądów powszechnych. Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed KRS nie oznacza, że terminologia stosowana w systemie prawnym, nauce prawa i orzecznictwie, a mająca swe pierwotne źródło w prawie administracyjnym, nie jest uwzględniana na gruncie przepisów regulujących postępowanie przed KRS.

Regulację Prawa o ustroju sądów powszechnych należy więc odczytywać w świetle normy-zasady z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 Konstytucji RP a także art. 78 Konstytucji RP i w tym kontekście dokonać prokonstytucyjnej wykładni art. 69 § 1b p.u.s.p. Wynik takiej wykładni prowadzi do wniosku, że w świetle art. 44 u.KRS oraz cytowanych przepisów, oczywiste jest, że ostateczność uchwały KRS nie może być rozumiana jako jej prawomocność skutkująca brakiem zaskarżalności uchwały. Jak wskazywał już Sąd Najwyższy, pojęcia „ostateczność” i „prawomocność” mają swoją ukształtowaną treść i praktykę stosowania – nie mogą być więc utożsamiane. Zarówno argumenty logiczno-językowe, jak i wykładnia systemowa oraz prokonstytucyjna, prowadzą do wniosku, że racjonalny

ustawodawca nie wyłączyłby uprawnienia sędziego do odwołania od uchwały Rady, o której mowa w art. 69 § 1b p.u.s.p. w trybie art. 44 u.KRS. W tym kontekście podkreślić należy, że zgodnie z art. 78 Konstytucji RP każdemu przysługuje prawo do zaskarżenia dotyczących go orzeczeń i decyzji (przy czym rozumie się to wyrażenie jako obejmujące szerokie spektrum rozstrzygnięć, niezależnie od nazwy nadawanej im przez ustawy zwykłe tj. wyrok, postanowienie, zarządzenie, nakaz zapłaty, mandat karny, uchwała, a także niezależnie od ich przedmiotu), a wyjątki od tej zasady jak i tryb zaskarzania określa wyraźnie ustawa. Postępowanie przed KRS jest jednoinstancyjne, dlatego też zasada zaskarzania uchwał Rady w sprawach osobowych do Sądu Najwyższego jest realizacją normy konstytucyjnej z art. 78 Konstytucji RP.

III.2. Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS, postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie z takiego odwołania powinno się toczyć według przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej (z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. przewidującego tzw. przymus adwokacko-radcowski). Utrwalony jest pogląd, że wymienione przepisy należy w tym przypadku stosować odpowiednio (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 27 września 2019 r., I NO 78/19). W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, iż odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2012 r., IV CZ 153/11 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 15 września 1995 r., III CZP 110/95). W świetle powyższego Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska KRS co do skutku skierowania przez Skarżącego odwołania bezpośrednio do Sądu Najwyższego, a nie – zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 2 u.KRS – do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Przewodniczącego KRS. Z uwagi na

kwestionowanie przez KRS dopuszczalności odwołania od uchwały Rady, Skarżący mógł zakładać, że złożenie przez niego odwołania za pośrednictwem Przewodniczącego Rady skutkować będzie nienadaniem mu biegu. W konsekwencji odwołanie wniesione w terminie bezpośrednio do Sądu Najwyższego jest odwołaniem wniesionym w terminie.

Sądowi Najwyższemu znany jest pogląd wyrażony w postanowieniach Sądu Najwyższego m.in. z 28 października 2010 r., II UZ 24/10 oraz 20 marca 2014 r., II CZ 107/13, w myśl którego wykluczone jest stosowanie art. 369 § 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. przy skardze kasacyjnej. W świetle powyższych rozważań, w przypadku postępowań w sprawach z odwołań od uchwał KRS, wykluczenie to nie znajduje uzasadnienia. Gdy skarga kasacyjna wnoszona jest do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 398⁵ § 1 k.p.c.), to na postanowienie sądu odrzucające skargę kasacyjną przysługuje zażalenie (art. 394¹ § 1 k.p.c.). Przepis ten nie znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy Przewodniczący KRS odmówi wniesienia odwołania do SN. Zwrócić należy też uwagę na to, że w postępowaniu przed KRS nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego i przewidzianych w nim środków, w tym skargi na bezczynność organu. Skarżący nie dysponuje więc żadnym skutecznym środkiem prawnym w razie ewentualnego zaniechania przez Przewodniczącego KRS nadania biegu wniesionemu odwołaniu. Uznanie, że wniesienie odwołania bezpośrednio do Sądu Najwyższego skutkuje zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 44 ust. 2 u.KRS, znajduje zatem uzasadnienie w specyficznej konstrukcji postępowania toczącego się po doręczeniu uchwały skarżącemu, odbiegającej od relacji procesowej istniejącej między sądem drugiej instancji a Sądem Najwyższym w postępowaniu kasacyjnym.

III.3. Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego (art. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) oraz naruszenie prawa formalnego (art. 69 § 1b p.u.s.p. i art. 29 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 42 ust. 3 u.KRS).

W kontekście rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy bada, czy uchwała KRS nie została podjęta z naruszeniem przepisów prawa (art. 44 ust. 1 u.KRS), czy nie jest arbitralna. Podkreślić należy, że KRS nie może działać na zasadzie pełnej uznaniowości i w ten sposób decydować o pozostawieniu sędziego w stanie

czynnym po osiągnięciu przez niego ustawowego wieku przechodzenia w stan spoczynku, w sytuacji, gdy sędzia ten złożył przewidziane w ustawie oświadczenie o woli dalszego pełnienia urzędu i załączył wymagane zaświadczenia. Uznaniowość Rady jest ograniczona kryteriami wskazanymi *expressis verbis* w art. 69 § 1b p.u.s.p., których treść nie może być ustalana w oderwaniu od art. 69 § 1 p.u.s.p. oraz zasad związanych z istotą władzy sędziowskiej, mających swoje źródło w Konstytucji RP. Rozpoznając sprawy takie jak ta, Rada winna mieć na uwadze, że to z sędzią, a nie sądem wiąże się nierozzerwalnie zasada niezawisłości sędziowskiej oraz zasada nieusuwalności sędziego (art. 180 Konstytucji RP).

W sprawach indywidualnych KRS podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone (art. 33 ust. 1 u.KRS). W przypadku podejmowania uchwały dotyczącej wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągniętego wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku przesłankami, które Rada jest zobowiązana uwzględnić, są: uzasadniony interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów.

Zauważyć należy też, że art. 69 p.u.s.p. konkretyzuje treść art. 180 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. W procesie jego wykładni należy mieć więc na względzie, że art. 180 Konstytucji RP w ust. 1 wprowadza zasadę nieusuwalności sędziego, która stanowi główną gwarancję zasady niezawisłości sędziowskiej. Jedyny wyjątek wskazuje art. 180 ust. 2 Konstytucji RP (złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie).

Nie ma żadnych wątpliwości, że w świetle art. 180 ust. 4 Konstytucji RP to ustawodawca określa granicę wieku, po którego osiągnięciu sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Artykuł 180 ust. 4 Konstytucji RP stanowi jednak, że sędzia przechodzi w stan spoczynku z chwilą osiągnięcia określonego w ustawie wieku. W świetle Konstytucji RP ustalanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów i procedur przechodzenia sędziów w stan spoczynku nie może naruszać zasady

nieusuwalności i powiązanej nią zasady niezawisłości sędziowskiej. Ów wiek określa art. 69 p.u.s.p. (65 lat), który przewiduje również pewne odstępstwa w tym zakresie. Zauważyć należy, że ustrojodawca nie wskazał możliwości różnicowania owej granicy wieku, a nade wszystko nie przewidział możliwość decydowania przez jakiegokolwiek organ o pozostawieniu sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Odpowiada temu treść art. 69 § 1 p.u.s.p. Skoro jednak ustawodawca w art. 69 § 1b p.u.s.p. *de facto* zmodyfikował zawarte w ww. przepisie przesłanki określające wiek przejścia sędziego w stan spoczynku, wprowadzając kryteria w pewnym stopniu ocenne, o których spełnieniu decyduje organ władzy, to rozwiązanie takie musi uwzględniać zarówno prawo do zaskarżania decyzji organów państwa, co jest konsekwencją zasad znajdujących oparcie w art. 2 i art. 45 Konstytucji RP (o czym wyżej), jak i uwzględniać treść art. 180 Konstytucji RP.

W świetle powyższego zarzut naruszenia przez KRS art. 180 ust. 1 Konstytucji RP jest zasadny. Z kolei zarzut naruszenia art. 180 ust. 2 Konstytucji RP nie jest zasadny, gdyż sytuacja będąca przedmiotem zaskarżonej uchwały nie jest tożsama z sytuacją przewidzianą w tym przepisie, stanowiącą wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów.

III.4. Zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 69 § 1b p.u.s.p, gdyż z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, że interes wymiaru sprawiedliwości, w szczególności zaś racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, przemawiają za niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Skarżącego. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła statystyki obciążenia sędziego oraz wydziału, jak również liczby załatwionych spraw. Przywołanie i przedstawienie statystyk nie może być uznane za wystarczające dla oceny, czy wyrażanie zgody na pozostawienie sędziego w stanie czynnym jest w interesie wymiaru sprawiedliwości. Konieczna jest pogłębiona analiza i wszechstronne rozważenie sprawy. Rada powinna więc uwzględnić inne obciążenia sędziego (w tym pełnienie funkcji wizytatora w sprawach cywilnych i wieczystoksięgowych) i wszelkie okoliczności (np. doświadczenie). Zasadny okazał się w związku z powyższym też zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS. Zauważyć należy, że KRS

w ramach obowiązku wszechstronnego zbadania sprawy powinna uwzględnić także słuszny interes indywidualny sędziego, w kontekście interesu wymiaru sprawiedliwości.

W świetle rozważań co do relacji uregulowania z art. 69 p.u.s.p. do zasad wynikających z Konstytucji RP, KRS analizując kwestię przesłanek z art. 69 § 1b p.u.s.p., powinna wykazać, że interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny sprzeciwia się pozostawieniu sędziego, który zgłosił Radzie wolę dalszego pełnienia służby sędziowskiej na dotychczasowym stanowisku (art. 61 § 1b zd. 1 w zw. z art. 69 § 1 p.u.s.p.). Sformułowanie użyte w art. 69 § 1 p.u.s.p. o „woli dalszego zajmowania stanowiska” wskazuje wyraźnie na powiązanie tego przepisu z konstytucyjną zasadą nieusuwalności sędziów. Uregulowanie z art. 69 § 1b zd. 1 p.u.s.p., choć stanowi o wyrażaniu zgody przez KRS, to w istocie odnosi się do swego rodzaju sprzeciwu, który musi zostać dokładnie uzasadniony przez wskazanie, w czym Rada upatruje braku interesu wymiaru sprawiedliwości lub ważnego interesu społecznego w pozostawieniu sędziego w stanie czynnym. Skorzystanie z przesłanek w postaci „racjonalnego wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów” wymaga uwzględniania wszelkich okoliczności i nie może – jak wyżej już wskazano – ograniczyć się wyłącznie do wskazania danych statystycznych, gdyż te – jak powszechnie wiadomo – w przypadku nieuwzględniania okoliczności na nie wpływających zasadniczo mogą zaciemniać obraz sytuacji.

III.5. Zasadny jest też zarzut naruszenia art. 29 ust. 2 u.KRS, który stanowi, że uczestnika postępowania informuje się o terminie posiedzenia, na którym będzie rozpatrywana jego sprawa. W świetle uzasadnienia zaskarżonej uchwały oraz materiałów sprawy, KRS nie zastosowała się do tego przepisu.

III.6. W świetle przedstawionych powyżej rozważań zasadny jest także zarzut naruszenia art. 42 ust. 3 u.KRS, które nie miało jednak wpływu na wynik sprawy. W zarzucie tym podniesiono, że uchwały w sprawach indywidualnych doręcza się uczestnikom postępowania wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o sposobie

wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego. Jak wyżej wskazano, KRS stoi na stanowisku, że od uchwały nie przysługuje odwołanie, w związku z czym nie pouczyła Skarżącego o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego. W ocenie Sądu Najwyższego uchwała jest zaskarżalna, a w związku z tym należało ją z pouczeniem doręczyć Skarżącemu.

III.7. Jak wyżej wskazano, KRS w odpowiedzi na odwołanie wniosła o odroczenie rozpoznania sprawy i przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zagadnienia: „Czy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wydanej na podstawie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przysługuje odwołanie w trybie art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa?”. Sąd Najwyższy – w niniejszym składzie – nie widzi takiej potrzeby, gdyż w świetle norm konstytucyjnych oraz unormowań ustawy o KRS i Prawa o ustroju sądów powszechnych, regulacja z art. 69 § 1b p.u.s.p. nie nasuwa poważniejszych wątpliwości składu orzekającego (art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

III.8. Postanowieniem z 15 kwietnia 2020 r. Sąd Najwyższy udzielił zabezpieczenia w ten sposób, że wstrzymał skuteczność zaskarżonej uchwały (I NO 191/19). Było to konieczne z uwagi na fakt, że KRS stoi na stanowisku, że uchwała KRS jest prawomocna, a tym samym wykonalna, a w związku z tym, organy administracji sądowej mogły podejmować pewne czynności rodzące trudno odwracalne skutki. Dochodziłoby więc – pomimo wnoszenia przez sędziów odwołań do Sądu Najwyższego – do faktycznego przechodzenia sędziów w stan spoczynku po osiągnięciu przez nich ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Po przesądzeniu w danej sprawie, że przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego zabezpieczenie nie jest już konieczne. Zastosowanie znajduje tu wszak art. 69 § 1b zd. 3 p.u.s.p., zgodnie z którym w przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku 65 lat, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu jego zakończenia. Skoro odwołanie od uchwały KRS w tym przedmiocie przysługuje, to postępowanie

w rozumieniu art. 69 § 1b zd. 3 p.u.s.p. nie jest zakończone do chwili rozpoznania odwołania przez Sąd Najwyższy.

III.9. Na zakończenie należy zauważyć, że w świetle Konstytucji RP KRS pełni dwie role. Pierwsza, wynikająca z art. 179 Konstytucji RP, to prowadzenie postępowań konkursowych na stanowiska sędziowskie. Krajowa Rada Sądownictwa występuje w tym przypadku jako ciało eksperckie mające przeprowadzić postępowanie konkursowe i nominować kandydatów do powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego. Druga, a zarazem zasadnicza rola Rady wynika z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Jest nią obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obowiązek ten stanowi główną wytyczną wszelkiego działania KRS. W realiach niniejszej sprawy, w związku z tym, że ustrojodawca nie przewidział, aby jakkolwiek organ państwa, w tym KRS, mógł indywidualnym aktem wpływać na pozostawianie sędziego w stanie czynnym, a ustawodawca wprowadził możliwość pozostawienia sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu przez niego ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku, to decyzję w tej mierze powinien pozostawić przede wszystkim zainteresowanemu sędziemu. Realizacja przez KRS ustawowego obowiązku podjęcia uchwały w przedmiocie zgody na pozostawienie sędziego w stanie czynnym winna być realizowana w świetle wskazanego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym skutkować wszechstronnym rozważaniem sprawy mając na względzie niezawisłość sędziowską, która wyraża się w gwarancjach dla sędziego. W świetle powyższego interes wymiaru sprawiedliwości nie może być sprzeczny ze słusznym interesem sędziego do skorzystania z przewidzianej ustawą możliwości dalszego pełnienia służby sędziowskiej po osiągnięciu ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku, w sytuacji gdy spełnia wszystkie wskazane w ustawie wymogi formalne.

III.10. W świetle powyższego, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.