

POSTANOWIENIE

Dnia 19 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

SSN Marcin Łochowski

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 osiągnącego wiek
przejścia w stan spoczynku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 19 stycznia 2021 r.,

- 1. przekazuje 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 r., poz. 2072)
przysługuje odwołanie?”;**
- 2. odracza wydanie orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Pismem z 14 lutego 2020 r. P. S. – sędzia Sądu Apelacyjnego w (...) złożył
odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2019 z 13 grudnia 2019
r. w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez
sędziego osiągnącego 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 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019 r., poz. 84 ze zm., 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 (Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm., 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 Krajowej Rady 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.

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

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”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 69 § 1b p.u.s.p., Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek uprawniający do przejścia w stan spoczynku, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w formie uchwały, która jest ostateczna. Przepis art. 69 § 1b p.u.s.p. stanowi podstawę prawną zaskarżonej uchwały, dlatego jego wykładnia ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznawanej sprawy.

Sąd Najwyższy orzekający w niniejszej sprawie 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 niniejszej sprawie, istniejące rozbieżności w orzecznictwie potwierdzają powstanie zagadnienia prawnego i uzasadniają przedstawienie pytania prawnego składowi siedmiu sędziów, sformułowanego w sentencji niniejszego postanowienia na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS.

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: „Wartość 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. 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. Sąd Najwyższy zauważył, 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. Sąd Najwyższy 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.”.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie, wobec wskazanych powyżej wzajemnie wykluczających się poglądów dotyczących wykładni art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., który przesądza o dopuszczalności zaskarżenia uchwały, na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS postanowił jak w sentencji.