

POSTANOWIENIE

Dnia 20 listopada 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Małgorzata Korycińska

Sędzia NSA

Wojciech Kręcisz (spr.)

Sędzia del. WSA

Wojciech Sawczuk

Protokolant starszy asystent sędziego **Jarosław Poturnicki**

po rozpoznaniu w dniu **20 listopada 2024 r.**

na rozprawie w **Izbie Gospodarczej**

zażalenia **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**

na postanowienie **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia **23 lutego 2023 r.** sygn. akt **VI SA/Wa 8158/22**

w przedmiocie **wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia w części dotyczącej Pawła Grzegorzcyka**

w sprawie ze skargi **Pawła Grzegorzcyka**

na postanowienie **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej Pawła Grzegorzcyka**

z dnia **17 września 2022 r.** nr **1130.81.2022**

w przedmiocie **wyznaczenia do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego**

postanawia:

oddalić zażalenie.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Zawadzka-Zaswiłk

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt VI SAWa 8158/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyniku rozpatrzenia wniosku Pawła Grzegorzcyka o wstrzymanie wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 września 2022 r., nr 1130.81.2022, w przedmiocie wyznaczenia do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego w części dotyczącej Pawła Grzegorzcyka (pkt 3 postanowienia), w sprawie ze skargi Pawła Grzegorzcyka na powyższe postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, postanowił wstrzymać wykonanie zaskarżonego postanowienia w części dotyczącej Pawła Grzegorzcyka (pkt 3 postanowienia).

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Sąd I instancji wyjaśnił, że pismem z dnia 17 października 2022 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na postanowienie Prezydenta RP z dnia 17 września 2022 r., nr 1130.81.2022, w sprawie wyznaczenia sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżącego.

Pismem z dnia 2 listopada 2022 r., skarżący uzupełnił skargę poprzez złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia.

W uzasadnieniu tego wniosku skarżący wskazał, że zaskarżonym aktem Prezydent RP, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów wyrażonym w formie kontrasygnaty, wyznaczył 11 osób, w tym skarżącego, do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego na pięcioletnią kadencję, o której mowa w art. 22b § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, podkreślając, że nastąpiło to wbrew jego woli, a nawet bez jego wysłuchania, a ponadto, że nie miał możliwości nieprzyjęcia stanowiska w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej bez jednoczesnego zrzeczenia się urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Skarżący podniósł również, że organy władzy wykonawczej, które wydały zaskarżony akt, nie przedstawiły motywów swojej decyzji, a skarżącego nawet o niej nie zawiadomiły.

Skutkiem takiego wyznaczenia jest powstanie po stronie skarżącego prawa i obowiązku rozpoznawania spraw, w których zastosowanie wprost lub w sposób odpowiedni mają przepisy prawa karnego materialnego i procesowego, przy czym udział takich spraw w przydziale skarżącego może wynieść nawet 50% całości przydzielanych mu spraw (art. 22e ustawy o Sądzie Najwyższym), co oznacza

jednocześnie pozbawienie go prawa i obowiązku orzekania w Izbie Cywilnej w zakresie wynoszącym do 50%.

Skarżący wskazał przy tym, że zaskarżonym aktem oprócz niego wyznaczono do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej także innych sześć osób, których udział w składach orzekających, zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prowadzi do naruszenia standardu prawa do rzetelnego procesu sądowego, a także – zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w podjętej z udziałem skarżącego uchwale składu połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., BSAI-4110-1/20 – do nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i sprzeczności składu orzekającego z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

Skarżący podniósł również, że w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn., akt III CZP 46/13, Sąd Najwyższy uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego do innego sądu powinna zasadniczo stawać się skuteczna i wykonalna dopiero po upływie terminu do jej zaskarżenia, a w razie wniesienia przez sędziego odwołania, dopiero po jego oddaleniu przez Sąd Najwyższy, co było motywowane przekonaniem o potrzebie zapewnienia realnej kontroli ze strony władzy sądowniczej nad decyzją organu władzy wykonawczej o przeniesieniu sędziego i pozwala na realizację konstytucyjnych zasad niezależności sądów i sędziów od władzy wykonawczej. Ponadto, zgodnie z art. 22a § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, złożenie przez sędziego odwołania od decyzji przenoszącej go, wbrew jego woli, do innego wydziału tego samego sądu powoduje *ex lege*, że decyzja taka nie podlega wykonaniu do czasu rozpoznania odwołania. Ustawodawca przyznaje tym samym, że stabilność urzędu i ochrona niezawisłości sędziego przed ewentualnym naciskiem z zewnątrz wymaga, aby – nawet w sytuacji przeniesienia sędziego sądu powszechnego do innego wydziału tego samego sądu – poddanie kontroli decyzji o przeniesieniu wstrzymywało jej skutki.

Odnosnie do wykonalności przedmiotowego aktu skarżący podkreślił, że przepis art. 22a § 8 ustawy o Sądzie Najwyższym wprost stanowi, że po wyznaczeniu nie może on odmówić orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej. Wyznaczenie przez Prezydenta RP nakłada więc w sposób bezpośredni na skarżącego nowe obowiązki (przy czym brak ich realizacji może potencjalnie prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet karnej skarżącego (art. 72 §

1 pkt 1a, 2 i 3 tej ustawy) oraz przyznaje mu w sposób bezpośredni określone uprawnienia. Jednocześnie, ze względu na treść art. 22e ustawy, bezpośrednio pozbawia skarżącego części jego dotychczasowych uprawnień i obowiązków realizowanych w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

Skarżący podniósł, że na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszczalne jest udzielenie ochrony tymczasowej także w stosunku do aktów, które nie podlegają wykonaniu, nie nakładając na adresata obowiązku, ale ze względu na swoją ostateczność wywołując negatywne skutki prawne w sferze jego interesów i praw. Zwrócił uwagę, że możliwość uzyskania tymczasowej ochrony prawnej przed wadliwym aktem organu administracji publicznej należy w konsekwencji postrzegać, jako niezbędny element prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 § 1 EKPCz i art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także prawa do skutecznego środka ochrony prawnej wynikającego z art. 13 EKPCz, które obejmuje nie tylko możliwość żądania rozstrzygnięcia co do *meritum*, lecz także, jeżeli jest to konieczne, uzyskania właściwego środka tymczasowego, w tym w postaci wstrzymania skutków kwestionowanego aktu, bez czego ochrona sądowa byłaby nieefektywna. Ochrona ta, aby czynić zadość koniecznym standardom, musi więc obejmować możliwość skorzystania z adekwatnego środka ochrony tymczasowej, wstrzymującego wykonanie zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do przesłanki wykazania niebezpieczeństwa znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków wykonania skarżonego aktu, skarżący wskazał, że skutkiem takim jest wymuszenie na skarżącym dokonania, wbrew jego woli, zmiany wybranej ścieżki rozwoju zawodowego przez zobligowanie do stałego orzekania przez czas pięcioletniej kadencji w sprawach, do których rozstrzygania – w przeciwieństwie do spraw cywilnych – nie przygotowywał się w toku wieloletniej drogi zawodowej, a tym samym, w których nie czuje się w wystarczającym stopniu kompetentny oraz wymuszenie rezygnacji ze znacznej części swojego życia prywatnego i rodzinnego w celu przygotowania się do pełnienia funkcji narzuconej mu w sposób uznaniowy i władczy, wbrew jego woli, przez organy władzy wykonawczej, bez wskazania jakichkolwiek motywów podjęcia takiego rozstrzygnięcia.

Skarżący podkreślił, że w przeciwieństwie do sędziów wyznaczonych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i orzekających na co dzień w Izbie

Karnej Sądu Najwyższego, w swojej dotychczasowej drodze zawodowej nie miał nigdy do czynienia z sądowym stosowaniem prawa karnego materialnego i procesowego, przy którego zastosowaniu – wprost lub odpowiednio – rozpoznawane są sprawy należące do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Jest zatem oczywiste, że przygotowanie do rozstrzygania tego rodzaju spraw w sposób pozwalający zapewnić najwyższy stopień rzetelności postępowania, konieczny na szczeblu Sądu Najwyższego, wymaga od skarżącego przyswojenia odmiennej metodyki orzekania i nabycia kwalifikacji zawodowych stanowiących dla niego całkowite *novum*, co rodzi ryzyko omyłek i błędów, jak również wyrządzenia krzywdy stronom. Ze względu na konieczność realizowania obowiązków w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej równoległe do orzekania w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, której obciążenie orzecznicze jest najwyższe spośród Izb tego Sądu, sytuacja ta, w swoim całokształcie, pociąga za sobą jednocześnie dotkliwą ingerencję w życie prywatne i rodzinne skarżącego, radykalnie ograniczając czas, jaki mógłby poświęcić rodzinie oraz życiu poza zawodowemu.

W ocenie skarżącego, skutkiem wykonania zaskarżonego aktu jest także ingerencja w niezawisłość skarżącego jako sędziego. Wykonanie tego aktu przed zakończeniem postępowania sądowego mającego na celu kontrolę jego zgodności z prawem czyniłoby skarżącego z obiektywnego punktu widzenia – zupełnie niezależnie od jego osobistej, wewnętrznej niezależności – instrumentem, za pomocą którego władza wykonawcza wpływa na kształt władzy sądowniczej.

Skarżący podkreślił, że wniesiona przez niego skarga zmierza do uchylenia aktu wyznaczającego skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, a zatem jej uwzględnienie prowadzić będzie do stwierdzenia, że skarżący nie został prawidłowo wyznaczony do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, a tym samym nie powinien sprawować jurysdykcji w sprawach należących do ustawowej właściwości tej izby, lecz wykonywać ją w pełnym zakresie w sprawach należących do właściwości Izby Cywilnej.

W konsekwencji, w razie uwzględnienia skargi okazałoby się, że orzeczenia wydane z udziałem skarżącego byłyby podjęte w postępowaniu niespełniającym standardów art. 6 § 1 EKPCz, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty, a potencjalnie dotknięte też wadami prawnymi z uwagi na nienależytą obsadę sądu i sprzeczność składu sądu z przepisami prawa. O ile skutek taki w zakresie, w jakim dotyczy osób trzecich (stron postępowania), mógłby teoretycznie zostać – choć z wielkimi

trudnościami i tylko w niektórych wypadkach – odwrócony, o tyle w zakresie, w jakim dotyczyłby skarżącego, który tym samym byłby niejako zmuszony swoimi własnymi czynnościami orzecznymi naruszać prawa stron do rzetelnego postępowania, byłby nieodwracalny. Przy czym wymuszenie na sędzim Sądu Najwyższego naruszenia prawa stron do rzetelnego postępowania sądowego należy więc – w ocenie skarżącego – uznać za znaczną szkodę niemajątkową, w rozumieniu art. 61 § 1 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę Prezydent RP wniósł o jej odrzucenie, wskazując na brak podstaw do uwzględnienia wniosku o wstrzymanie zaskarżonego postanowienia, gdyż możliwość udzielenia przez sąd ochrony tymczasowej polega na wstrzymaniu wykonania jedynie aktu lub czynności objętych zakresem kontroli sądowoadministracyjnej, a ponadto podważając argumentacją zmierzającą do wykazania, że brak wstrzymania zaskarżonego postanowienia stanowi okoliczność uzasadniającą stwierdzenie, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

W replice z dnia 2 stycznia 2023 r. skarżący podniósł, że skarga na postanowienie Prezydenta RP jest dopuszczalna, gdyż ewentualne późniejsze stwierdzenie dopuszczalności skargi nie warunkuje możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu.

Skarżący poinformował również, że pismem z dnia 3 listopada 2022 r. zwrócił się do Prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Odpowiedzialności Zawodowej o rozważenie zastosowania wobec niego powołanych wyżej przepisów Regulaminu, ze względu na toczące się postępowanie sądowoadministracyjne, zależność między wynikiem postępowania sądowoadministracyjnego a prawidłowością powierzenia skarżącemu jurysdykcji w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz konflikt sumienia związany z sytuacją, w której skarżący miałby podejmować czynności orzecznicze, kwestionując zarazem na drodze sądowej swoje umocowanie do ich podejmowania. W odpowiedzi, Prezes Sądu Najwyższego kierujący Izbą Odpowiedzialności Zawodowej podzielił stanowisko, że długotrwała przeszkoda do orzekania w rozumieniu Regulaminu może mieć zarówno charakter faktyczny, jak i charakter prawny, co prowadzi do wniosku, że także Prezes Sądu Najwyższego kierujący Izbą Odpowiedzialności Zawodowej stoi na stanowisku, zgodnie z którym mechanizmy zawarte w regulaminie Sądu Najwyższego pozwalają na realizację ewentualnego

postanowienia Sądu o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu w zakresie dotyczącym skarżącego.

Rozpoznając wniosek o wstrzymanie zaskarżonego aktu, w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Sąd I instancji podniósł na wstępie, że katalog przesłanek warunkujących wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest zamknięty. Sąd uprawniony jest do uwzględnienia wniosku o wstrzymanie, jeżeli: 1) zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub 2) spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wyjaśnił, że możliwość udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej uzależniona jest zatem od uprawdopodobnienia niebezpieczeństwa wystąpienia wskazanych w art. 61 § 3 p.p.s.a. skutków wykonania decyzji.

W ocenie Sądu I instancji, skarżący uprawdopodobnił zaistnienie ustawowych przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu.

W odpowiedzi na argument odnoszący się do braku możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu z uwagi na niedopuszczalności skargi, Sąd I instancji wyjaśnił, że wobec złożoności materii prawnej sprawy oraz argumentacji strony skarżącej, wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu jest możliwe, gdyż kwestia dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego nie została w żaden sposób przesądzona. Dopuszczalne jest zatem udzielenie ochrony tymczasowej także w stosunku do aktów, które nie podlegają wykonaniu, nie nakładając na adresata obowiązku, ale ze względu na swoją ostateczność wywołując negatywne skutki prawne w sferze jego interesów i praw. Takie skutki powoduje niewątpliwie przeniesienie sędziego, wbrew jego woli, do orzekania w innym zupełnie zakresie oraz w innej Izbie Sądu Najwyższego, co – jak podniósł – znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-423/05 oraz C-487/19. W jego świetle, wstrzymaniu powinno podlegać wykonanie aktu będącego przedmiotem niniejszej sprawy zwłaszcza, że nie został on wydany przez organ znajdujący się w strukturze władzy sądowiczej, lecz przez organy władzy wykonawczej – Prezydenta Rzeczypospolitej działającego w tym przypadku w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, a więc nie w ramach przysługujących mu wyłącznych prerogatyw.

Wobec tego również, że przedmiotem zaskarżenia jest w istocie naruszenie niezawisłości sędziego – zdaniem Sądu I instancji – za uzasadnione należało uznać

wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu do czasu poddania go kontroli sądowej. Zwłaszcza, że art. 61 § 3 zdanie pierwsze *in fine* p.p.s.a. wskazuje jedynie na zagrożenie wystąpienia ustawowych przesłanek, co oznacza, że chodzi o skutki, których wystąpienia można się spodziewać na podstawie racjonalnej oceny zakresu, zasad i trybu wykonania aktu lub czynności w czasie zawisłości sprawy w sądzie administracyjnym.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, alternatywnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i oddalenie złożonego przez skarżącego wniosku o zabezpieczenie w całości. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wniósł także o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 61 § 3 p.p.s.a. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. i art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a., co skutkowało błędnym uznaniem możliwości podjęcia postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu zażalenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił argumentację na poparcie wniesionych zarzutów.

Odpowiadając na zażalenie skarżący Paweł Grzegorzczak wniósł o jego odrzucenie, ewentualnie o jego oddalenie.

Skarżący wniósł także, w razie nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie zażalenia, o zadanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (dalej: „TSUE”) w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”) następujących pytań w trybie prejudycjalnym:

1) Czy w świetle wyroku Wielkiej Izby TSUE z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet*, w razie wyznaczenia sędziego krajowego sądu najwyższego szczebla (takiego jak polski Sąd Najwyższy) bez jego zgody i wbrew jego woli do orzekania w utworzonej od podstaw izbie tego sądu (Izbie Odpowiedzialności Zawodowej) innej aniżeli izba, do której sędzia ten kandydował (Izba Cywilna) i w której objął stanowisko, w sytuacji, w której:

- powołanie tego sędziego do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego nastąpiło - co jest wymaganiem konstytucyjnym - na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przepisami obowiązującymi przed dniem 6 marca 2018 r., a w uchwale tej wskazano wprost, że sędzia ten ma objąć stanowisko w Izbie Cywilnej,

- wyznaczenie tego sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej dokonane zostało przez organy władzy wykonawczej - Prezydenta w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, który, wyrażając na nie zgodę, przyjmuje polityczną odpowiedzialność przed Sejmem za jego treść - z pominięciem organów władzy sądowniczej oraz organów, których rolą jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów, i nastąpiło w postępowaniu, które nie zapewniało sędziemu prawa do wysłuchania, nie przewidywało indywidualnego doręczenia aktu o wyznaczeniu i wyłączało odmowę przyjęcia przez sędziego powierzonej mu funkcji,

- nie istnieją żadne ustawowe ani publicznie dostępne kryteria, którymi powinni kierować się Prezydent działający w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów przy wyznaczeniu 11 spośród 33 wylosowanych sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej,

- skutkiem wyznaczenia jest przymus stałego orzekania przez czas pięcioletniej kadencji w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, której właściwość rzeczowa jest zasadniczo odmienna od właściwości rzeczowej Izby Cywilnej, w której sędzia objął stanowisko przy nawiązaniu stosunku służbowego zgodnie ze swoją wolą, wymaganym konstytucyjnie wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa i wskazaniem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego,

- skutkiem wyznaczenia sędziego jest wyłączenie go od orzekania w Izbie Cywilnej, w której piastuje stanowisko, w wymiarze wynoszącym do 50%,

- większość spośród 11 sędziów wyznaczonych tym samym aktem do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej zostało powołanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w okolicznościach, które zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prowadzą do naruszenia w sprawach rozpoznawanych z ich udziałem standardu sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „EKPCz”), a zatem - w świetle art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: „Karta”), także w rozumieniu art. 47 Karty,

- sędziemu nie przysługuje żaden skuteczny środek prawny chroniący go przed koniecznością orzekania w składach z udziałem osób, o których mowa w poprzednim tirecie, a tym samym przed wydawaniem orzeczeń z naruszeniem standardów, o których w nim mowa, przepis art. 4 ust. 3 oraz zasada skutecznej ochrony sądowej ujęta w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”), interpretowane w świetle art. 47 Karty w związku z art. 52 ust. 3 Karty i art. 6 ust. 1 EKPCz, należy rozumieć w ten sposób, że sąd krajowy, do którego ów sędzia złożył skargę na to wyznaczenie, musi mieć możliwość zastosowania środków tymczasowych, które w jego ocenie są niezbędne dla zapewnienia efektywnej ochrony praw tego sędziego wywodzonych z prawa Unii i pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia, także w sytuacji, w której dopuszczalność skargi mającej na celu zapewnienie ochrony tych praw nie jest pewna na gruncie prawa krajowego, chyba że niedopuszczalność takiej skargi, w świetle prawa krajowego jest pewna, a prawo Unii, w szczególności w świetle odpowiedzi na pytanie drugie, nie podważa tej niedopuszczalności?

2) Czy w razie wyznaczenia, w okolicznościach opisanych w pytaniu pierwszym, sędziego krajowego sądu najwyższego szczebla (takiego jak polski Sąd Najwyższy) bez jego zgody i wbrew jego woli do orzekania w utworzonej od podstaw izbie tego sądu (Izbie Odpowiedzialności Zawodowej) innej aniżeli izba, do której sędzia ten kandydował (Izba Cywilna) i w której objął stanowisko, przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE interpretowany w świetle art. 47 Karty w związku z art. 52 ust. 3 Karty i art. 6 ust. 1 EKPCz należy rozumieć w ten sposób, że:

a) sytuacja wyznaczenia w ten sposób sędziego Sądu Najwyższego do orzekania w innej izbie bez jego zgody jest porównywalna do sytuacji przeniesienia sędziego sądu powszechnego bez jego zgody do innego sądu lub przeniesienia sędziego sądu powszechnego między dwoma wydziałami tego samego sądu, jaka legła u podstaw wyroku TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 *W.Ż?*

b) wyznaczonemu w ten sposób sędziemu musi przysługiwać środek kontroli sądowej umożliwiający kontrolę sądową postanowienia o wyznaczeniu w ramach postępowania sądowego realizującego gwarancje wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty w związku z art. 52 ust. 3 Karty i art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 48 Karty?

c) jeżeli na mocy prawa krajowego wyznaczonemu w ten sposób sędziemu nie przysługiwałby środek kontroli sądowej, umożliwiający kontrolę sądową postanowienia o wyznaczeniu zgodnie z wymaganiami określonymi powyżej, to sąd krajowy powinien dokonać takiej kontroli sądowej bezpośrednio na podstawie przepisów prawa Unii, tj. na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty?

3) Czy w razie wyznaczenia, w okolicznościach opisanych w pytaniu pierwszym, sędziego krajowego sądu najwyższego szczebla (takiego jak polski Sąd Najwyższy) bez jego zgody i wbrew jego woli do orzekania w utworzonej od podstaw izbie tego sądu (Izbie Odpowiedzialności Zawodowej), która to Izba odpowiedzialna jest za orzekanie w sprawach dyscyplinarnych i sprawach o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, zasada skutecznej ochrony sądowej ujęta w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE interpretowana w świetle art. 47 Karty w związku z art. 52 ust. 3 Karty i art. 6 ust. 1 EKPCz, zasada lojalnej współpracy ujęta w art. 4 ust. 3 TUE lub zasada skuteczności ograniczająca autonomię proceduralną państwa członkowskiego wymagają, by w razie zaskarżenia takiego wyznaczenia przez sędziego do sądu przyjmować, że realizacja tego wyznaczenia przed prawomocnym rozpoznaniem wniesionej przez sędziego skargi może skutkować poważną i nieodwracalną szkodą dla unijnego porządku prawnego oraz dla efektywnej ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii?

4) Czy - w razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie trzecie - w sytuacji, w której prawo krajowe uzależnia możliwość zastosowania środków tymczasowych przez sąd, do którego sędzia, o którym mowa w pytaniu trzecim, zaskarżył swoje wyznaczenie, od zaistnienia niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, sąd krajowy orzekający o zastosowaniu takich środków - zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji - powinien, z uwagi na szkodę, o której mowa w pytaniu trzecim, przyjąć, że przesłanki te są spełnione?

5) Czy sąd krajowy rozpoznający środek odwoławczy od środków tymczasowych, o których mowa w pytaniu pierwszym, w sytuacji, w której sąd orzekający w pierwszej instancji, stosujący takie środki, uznał zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że są one niezbędne do zapewnienia pełnej skuteczności

prawa Unii oraz całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu - w szczególności ze względu na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody, o której mowa w pytaniach trzecim i czwartym, może uchylić takie środki z tego powodu, że uznaje, inaczej niż sąd orzekający w pierwszej instancji, że nie są one niezbędne do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii oraz całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu?

W uzasadnieniu odpowiedzi na zażalenie skarżący Paweł Grzegorzczak przedstawił argumentację na poparcie powyższych wniosków.

Pismami z dnia 12 maja 2023 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Toruniu del. do Prokuratury Krajowej zgłosił swój udział w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie rozpoznania zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt VI SA/Wa 8158/22 oraz przedstawił swoje stanowisko w sprawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia i oddalenie w całości wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2024 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Toruniu del. do Prokuratury Krajowej cofnął zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie rozpoznania zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt VI SA/Wa 8158/22.

Pismem z dnia 15 maja 2024 r., Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA” w Warszawie zgłosiło udział w charakterze uczestnika w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie zażalenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2023 r., sygn. akt VI SA/Wa 8158/22.

Postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2024 r., sygn. II GZ 134/23 Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA” w Warszawie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika.

W piśmie procesowym z dnia 18 listopada 2024 r. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA” w Warszawie wniosło o oddalenie zażalenia Prezydenta RP na zaskarżone postanowienie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zażalenie nie jest zasadne i nie zasługuje na uwzględnienie.

Wobec istoty spornego zagadnienia, w punkcie wyjścia wymaga przypomnienia, że zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a. po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, zaś § 4 tego przepisu prawa – co jest nie mniej istotne z punktu widzenia istoty instytucji ochrony tymczasowej – stanowi, że postanowienia w sprawie wstrzymania aktu lub czynności wydane, na podstawie § 2 i 3, sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie w razie zmiany okoliczności.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew zarzutom zażalenia oraz prezentowanej w jego uzasadnieniu argumentacji nie ma podstaw, aby podważać prawidłowość podejścia Sądu I instancji do rozumienia przywołanego przepisu prawa, a w konsekwencji prawidłowość jego zastosowania w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o udzielenie ochrony tymczasowej.

Jakkolwiek wniosek o wstrzymanie wykonania aktu jest – jak wynika z treści oraz funkcji art. 61 § 3 p.p.s.a. – pochodną skargi i nie wszczyna postępowania przed sądem administracyjnym w sprawie odrębnej w stosunku do sprawy sądownoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a., w opozycji do argumentacji prezentowanej w uzasadnieniu zażalenia trzeba jednak podkreślić, że środek prawny w postaci wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu nie może zastępować orzeczenia zawierającego merytoryczną ocenę tego aktu, czy też wpływać na jego treść, albowiem katalog przesłanek warunkujących wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia jest zamknięty, a przesłanki te nie są tożsame przesłankom oceny dopuszczalności skargi, czy też przesłankom merytorycznej oceny zasadności skargi, a co za tym idzie przesłankom oceny prawidłowości zaskarżonego aktu.

Rozpoznając wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej i udzielając tej ochrony, Sąd I instancji nie bez uzasadnionych podstaw podkreślił więc w tym kontekście (s. 9 uzasadnienia kontrolowanego postanowienia), że kwestia dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu

Najwyższego nie została w żaden sposób przesądzona, co wobec aktualności tej oceny uzasadnia twierdzenie, że istota, treść oraz funkcje art. 61 § 3 p.p.s.a. sprzeciwiają się sugestii o potrzebie oceny zasadności wniosku o wstrzymanie wymienionego postanowienia z pozycji wyznaczonych przepisem art. 3 § 2 p.p.s.a. (w związku z art. 142 ust. 2 ustawy zasadniczej).

Zwłaszcza, gdy w tej mierze – oraz w opozycji do argumentacji prezentowanej w uzasadnieniu zażalenia (s. zob. 4 – 5, s. 10), która nie może być jednak uznana za zasadną, a co za tym idzie za przydatną dla wykazania niezgodności z prawem zaskarżonego postanowienia – podkreślić, że w wyroku z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-489/19 Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub przeniesienie sędziego bez jego zgody między dwoma wydziałami tego samego sądu mogą naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, albowiem mogą stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych, ponieważ nie tylko mogą wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenie, które mają w swoim referacie, ale również mogą mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów (pkt 114, pkt 115), co – jak podkreślił – uzasadnia potrzebę istnienia gwarancji proceduralnych oraz możliwości zaskarżenia na drodze sądowej decyzji mających wpływ na karierę sędziów, w tym ich status, a w szczególności decyzji o przenoszeniu sędziów bez ich zgody, tak aby ich niezawisłość nie była zagrożona wskutek nieuprawnionych nacisków zewnętrznych (pkt 116), co prowadzi do wniosku o potrzebie zapewnienia, aby takie decyzje mogły podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony (pkt 118). Z kolei w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05, trybunał luksemburski stwierdził – co również nie jest bez znaczenia – że jeżeli dopuszczalność środka prawnego mającego na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotu prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie jest pewna na gruncie prawa krajowego stosowanego zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego, zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, by sąd krajowy miał jednak możliwość, już na tym etapie, zarządzić odpowiednie środki tymczasowe w celu zapewnienia ochrony tych uprawnień, a ponadto, że zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości uzyskania od właściwego sądu krajowego

zarządzenia środków tymczasowych w związku ze środkiem prawnym, który jest niedopuszczalny na gruncie prawa tego państwa, jeżeli prawo wspólnotowe nie podważa tej niedopuszczalności.

Jeżeli wobec istoty oraz znaczenia konsekwencji wynikających z przywołanych judykatów trybunału luksemburskiego podkreślić – albowiem jest to nie mniej istotne – że o wyznaczeniu do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie decydował jednak los, lecz wybór (wskazanie) Prezydenta RP, który nie dość, że był dokonywany za zgodą Prezesa Rady Ministrów – co prowadzi do wniosku, że był to akt kontrasygnowany, nie zaś akt prerogatywy głowy państwa – to ponadto był podejmowany bez jakichkolwiek kryteriów oraz uzasadnienia tego wyboru, a co więcej, bez uwzględnienia zgody sędziego – co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia art. 180 ustawy zasadniczej – oraz bez braku możliwości rezygnacji sędziego z orzekania we wskazanej Izbie (zob. w tej mierze również postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt II ZIZ 14/23), to argumentację prezentowaną w uzasadnieniu zażalenia (s. zob. 4 – 5, s. 10) należałoby uznać za tym bardziej nieuzasadnioną, albowiem rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu Sąd I instancji nie bez uzasadnionych podstaw eksponował znaczenie tych prawnie doniosłych okoliczności, które wobec istoty oraz przedmiotu zaskarżonego aktu aktualizowały przesłanki – o czym mowa dalej – udzielenia ochrony tymczasowej.

W związku z powyższym – i abstrahując już nawet, co trzeba podnieść na marginesie, od znaczenia konsekwencji wynikających z judykatów Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących zawiadomienia o dacie przejścia sędziego w stan spoczynku (zob. np.: orzeczenia w sprawach: II GZ 51/19, II GZ 60/19, II GSK 295/20, II GSK 335/21), w których z uwagi na ich przedmiot (którego istota *nota bene* nie odbiega dalece od istoty przedmiotu postępowania zainicjowanego skargą na postanowienie o wyznaczeniu do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego) przyjęto, że odmówienie kontroli sądowej rozstrzygnięcia w zakresie sprawy indywidualnej sędziego, w sferze stanowiącej o istocie wykonywania funkcji sędziego, a więc dotyczącej stanu czynnego lub stanu spoczynku, rzutującej na możliwość wykonywania władzy sądowniczej i orzekania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej prowadziłby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem w rezultacie sędzia zostałby pozbawiony możliwości kwestionowania działań mających

wpływ na zakres jego praw i obowiązków – w odpowiedzi na stanowisko prezentowane w uzasadnieniu zażalenia trzeba podkreślić, że tylko stwierdzenie niedopuszczalności postępowania głównego – co w sprawie jednak nie nastąpiło, zaś wszystkie dotychczas przedstawione argumenty przeciwstawiają się wnioskowi przeciwnemu – mogłyby skutkować niedopuszczalnością postępowania incydentalnego, jakim jest postępowanie w przedmiocie udzielenia środka ochrony tymczasowej, a w konsekwencji, że to prawomocne zakończenie postępowania ze skargi czyniłoby bezprzedmiotowym postępowanie z wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, o braku zgodności z prawem kontrolowanego postanowienia nie sposób jest również wnioskować w oparciu o argumentację zmierzająca do wykazania braku zaktualizowania się przesłanek stosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. (s. 7 i n. zażalenia).

W punkcie wyjścia wymaga przypomnienia, że z ugruntowanego już orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że w rozumieniu przywołanego przepisu prawa pierwsza z wymienionych w nim przesłanek – mianowicie, przesłanka niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody – aktualizuje się w odniesieniu do szkody (majątkowej, a także niemajątkowej), która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego świadczenia lub jego wyegzekwowanie, ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do stanu pierwotnego, zaś spowodowanie trudnych do odwrócenia skutków odnosi się do takich skutków prawnej lub faktycznej natury, które – raz zaistniałe – powodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, przy czym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków. Operowanie zaś przez ustawodawcę funktorem „lub” prowadzi do wniosku, że udzielenie ochrony tymczasowej nie zostało oparte na założeniu o potrzebie równoczesnego zaktualizowania się przesłanek, o których jest mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., czy też na założeniu o ich konkurencyjności, lecz na założeniu ich równoważności, a w konsekwencji do wniosku, że samodzielną podstawę stosowania wymienionego przepisu prawa może stanowić zarówno zachodzące niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody, jak i zachodzące niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Jeżeli w świetle przedstawionego rozumienia przywołanego przepisu prawa podkreślić – co trafnie i słusznie zaakcentował Sąd I instancji (s. 11 uzasadnienia

zaskarżonego postanowienia) – że ocena odnośnie do zaktualizowania się przesłanek, o których jest mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a. dotyczy zdarzeń przyszłych, będących spodziewanym skutkiem wykonania aktu (lub czynności) – czy to w drodze egzekucji, czy też w wyniku działań podjętych przez uprawnione podmioty w realizacji ich uprawnień lub obowiązków – a więc skutkiem potencjalnym – albowiem nie jest wymagane, ani też konieczne wykazywanie ich rzeczywistego wystąpienia lub ujawniania się – którego zagrożenia wystąpienia – a mianowicie, „zachodzenie niebezpieczeństwa” wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków – można spodziewać się na podstawie racjonalnej oceny zakresu, zasad oraz trybu wykonania aktu, to wobec celu oraz przedmiotu zaskarżonego postanowienia Prezydenta RP – to jest postanowienia o wyznaczeniu do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego – oraz wobec oczywistych wręcz skutków jego wykonania – o których trzeba wnioskować chociażby na podstawie przepisów art. 22a § 8, art. 22e oraz art. 72 § 1 pkt 1a – pkt 3 (które odpowiednio odnoszą się do skutku wyboru sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, udziału w przydziale spraw sędziego orzekającego w wymienionej Izbie oraz zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej) – w korespondencji do znaczenia konsekwencji wynikających z przywołanych powyżej judykatów, w tym zwłaszcza orzeczenia w sprawie C-487/19, trzeba stwierdzić, że nie ma podstaw, aby podważać prawidłowość podejścia Sądu I instancji do rozumienia oraz zastosowania przywołanego przepisu prawa w postępowaniu z wniosku o wstrzymanie wykonania wymienionego postanowienia.

Postanowienie to nie narusza bowiem prawa, a przedstawione w uzasadnieniu tej oceny argumenty prowadzą również – jak w pełni zasadnie należałoby przyjąć – do wniosku o braku zaktualizowania się przesłanek trybu postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości, o którego zainicjowanie strona skarżąca wystąpiła w piśmie procesowym z dnia 13 kwietnia 2023 r. stanowiącym odpowiedź na zażalenie.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 61 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji postanowienia.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Marta Zawadzka-Zasuwik

starszy inspektor sądowy