

Sygn. akt VI SA/Wa 8158/22



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Sławomir Kozik
Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Nowecki (spr.)
Asesor WSA Agnieszka Dauter-Kozłowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2025 r.
w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Pawła Grzegorzczyka
na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej
Pawła Grzegorzczyka
z dnia 17 września 2022 r. nr 1130.81.2022
w przedmiocie wyznaczenia do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej
Sądu Najwyższego

- 1. uchyła zaskarżone postanowienie w części dotyczącej Pawła Grzegorzczyka;**
- 2. zasądza od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz skarżącego Pawła Grzegorzczyka kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Łukasz Kawalec
starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Pismem z 17 października 2022 r. Paweł Grzegorzczak (dalej „Skarżący”, „Strona”), reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na postanowienie Prezydenta RP z 17 września 2022 r., nr 1130.81.2022 (dalej także: „Organ”), w sprawie wyznaczenia sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, w zakresie w jakim dotyczy Skarżącego. Zaskarżone postanowienie zostało wydane na podstawie art. 22a § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz.1904 ze zm., dalej: „u.S.N.”).

W skardze zarzucono:

I. naruszenie przepisów art. 2, art. 7, art. 30, art. 45 ust. 1 i art. 60 Konstytucji, art. 6 § 1 i art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „EKPCz”) oraz art. 1 i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: „Karta”), polegające na wyznaczeniu Skarżącego, bez zapewnienia prawa do wystuchania i uzyskania jego zgody, do stałego orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego przez okres pięcioletniej kadencji, w sposób arbitralny, bez oparcia się na jakichkolwiek prawnie relewantnych kryteriach oraz bez wskazania motywów rozstrzygnięcia, a nawet bez indywidualnego zawiadomienia Skarżącego o jego wydaniu, co w ocenie Strony :

a) narusza wynikającą z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a także z art. 6 § 1 EKPCz, normę wyłączającą możliwość działania organów administracji publicznej - w tym wypadku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów - w sposób arbitralny, bez oparcia się o kryteria, które powinny zostać określone w przepisach prawa, oraz bez uzasadnienia swoich działań, a ponadto narusza wynikającą z art. 60 Konstytucji normę wyłączającą możliwość takiego arbitralnego działania w sprawach dotyczących dostępu do służby publicznej, co jest szczególnie rażące, gdy dotyczy służby publicznej na urzędzie sędziowskim Sądu Najwyższego, którego niezawisłość musi zostać zapewniona,

b) narusza chronioną na mocy art. 30 Konstytucji godność Skarżącego o tyle, o ile przez wyznaczenie go w sposób arbitralny, bez zapewnienia prawa do wystuchania i przedstawienia własnego stanowiska, względnie próby uzyskania jego uprzedniej

zgody, jak również bez wskazania motywów decyzji Prezydenta RP i nawet bez indywidualnego zawiadomienia Skarżącego o jej podjęciu, czyni go przedmiotem działania władzy publicznej, pozbawiając go w ten sposób podmiotowości i wskazując, że jego wola i jego autonomia nie posiadają istotnej wartości dla władzy publicznej kształtującej w sposób władczy jego sytuację prawną,

c) narusza wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 § 1 oraz art. 13 EKPCz prawo Skarżącego do kontroli sądowej o tyle, o ile brak uzasadnienia zaskarżonego postanowienia de facto uniemożliwia sądom administracyjnym efektywne zbadanie jego zgodności z prawem pod względem przesłanek, którymi kierował się organ,

2. naruszenie przepisów art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1, art. 47 ust. 2, art. 60, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji - w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 6 § 1 i art. 8 § 1 EKPCz w związku z art. 8 § 2 EKPCz oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”) i art. 7 oraz art. 15 ust. i Karty polegające na wyznaczeniu Skarżącego, w sposób arbitralny, wbrew jego woli i bez wskazania motywów tej decyzji, do stałego orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego przez czas pięcioletniej kadencji, co w ocenie Strony:

a) narusza art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji, przez powierzenie Skarżącemu, wbrew jego woli, innego stanowiska w Sądzie Najwyższym przez organy władzy wykonawczej - Prezydenta RP i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów, przy jednoczesnym braku możliwości odmowy przyjęcia tego stanowiska lub rezygnacji z niego bez jednoczesnego zrzeczenia się urzędu sędziego Sądu Najwyższego,

b) stanowi częściowe - w szczególności w świetle art. 22e u.S.N. - pozbawienie Skarżącego przez organy władzy wykonawczej - Prezydenta RP i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów, wbrew jego woli, jurysdykcji i zajmowanego przez Skarżącego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego orzekającego w Izbie Cywilnej, które objął za swoją wolą i zgodnie z wynikiem postępowania konkursowego prowadzonego przed organami Sądu Najwyższego i Krajową Radą Sądownictwa, co jest niedopuszczalne w świetle art. 10 ust 1 i 2, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji, a także art. 60 Konstytucji oraz art. 6 § 1 EKPCz,

c) narusza wymogi, wynikające z art 178 ust. 1 Konstytucji, art. 6 § 1 EKPCz oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w rozumieniu art. 47 Karty, mające służyć zapewnieniu niezawisłości sędziów,

d) narusza art. 178 ust. 1 Konstytucji, art. 6 § 1 EKPCz oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w rozumieniu art. 47 Karty przez to, że ze względu na kształt osobowy Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego może stawiać Skarżącego w sytuacji wspólnego orzekania w sprawach dyscyplinarnych z sędziami Sądu Najwyższego, 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 23 stycznia 2020 r., nr BSA I-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.,

e) narusza zagwarantowane w art. 47 ust. 2 Konstytucji oraz art. 8 § 1 EKPCz, a także art. 7 Karty, prawo do ochrony życia prywatnego o tyle, o ile wymusza na Skarżącym zwiększenie czasu pracy kosztem życia rodzinnego i prywatnego przy jednoczesnej zasadniczej zmianie przedmiotu tej pracy z rozpoznawania spraw cywilnych, do czego przygotowywała go wieloletnia droga zawodowa, na stałe rozpoznawanie przez czas pięcioletniej kadencji - równoległe ze sprawowaniem jurysdykcji w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego - szeroko rozumianych spraw dyscyplinarnych, toczących się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, co w sposób zasadniczy odbiega od właściwości Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, do której Skarżący kandydował i w której objął stanowisko, zgodnie z wynikiem postępowania konkursowego prowadzonego przed organami Sądu Najwyższego i Krajową Radą Sądownictwa, co ingeruje w jego wolę wyboru ścieżki rozwoju zawodowego i koliduje z merytoryczną oceną kwalifikacji dokonywaną w toku postępowania prowadzącego do objęcia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa i organy Sądu Najwyższego w aspekcie właściwości rzeczowej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, do której Skarżący kandydował i w której za swoją wolą objął stanowisko,

f) narusza art. 60 Konstytucji w zakresie, w jakim wynika z niego nie tylko prawo do dostępu do służby publicznej, ale także prawo do odmowy podjęcia takiej służby, a także art. 31 ust. 1 Konstytucji, wkraczając w wolność i autonomię Skarżącego,

g) narusza art. 60 Konstytucji, tworząc rażącą nierówność między sędziami Sądu Najwyższego wyznaczonymi do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, a innymi sędziami Sądu Najwyższego, których wyznaczenie do orzekania w innej izbie

niż macierzysta bez ich zgody nie może zgodnie z art. 35 § 3 u.S.N. nastąpić na okres dłuższy niż 6 miesięcy, przy czym w zakresie, w jakim powyższe naruszenia mogłyby być dopuszczalne w razie spełnienia warunków proporcjonalności przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub art. 8 § 2 EKPCz, warunki te nie są spełnione, mając na względzie, że prawodawca miał do dyspozycji szereg możliwych rozwiązań w zakresie konstrukcji modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a tym bardziej innych zawodów prawniczych i medycznych, które – gwarantując pełną sprawność i rzetelność jurysdykcji dyscyplinarnej na poziomie Sądu Najwyższego – nie wymagałyby tak głębokiej ingerencji w prawa Skarżącego, a ponadto model przyjęty ostatecznie przez prawodawcę - ze względu na okoliczności będące przedmiotem zarzutu 3 - nie stanowi wartości konstytucyjnej ani konwencyjnej, która mogłaby uzasadniać taką ingerencję,

3. naruszenie art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji, art. 6 § 1 EKPCz oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w związku z art. 47 Karty, polegające na wyznaczeniu Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego w warunkach, w których ustawowa konstrukcja tej Izby, a w szczególności sposób ukształtowania jej składu osobowego w drodze nieopartego na ustawowych kryteriach i uznaniowego wyznaczenia przez organy lokujące się w segmencie władzy wykonawczej - Prezydenta RP i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów - koliduje z powołanymi przepisami konstytucyjnymi i normami traktatowymi, prowadząc do podważenia podziału i równowagi władz, oraz stanowi wyraz niedopuszczalnego wpływu władzy wykonawczej na działanie władzy sądowniczej na jej najwyższym szczeblu.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w zaskarżonym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Skarżący szczegółowo rozwinął podniesione zarzuty oraz przedstawił argumenty przemawiające za dopuszczalnością skargi.

Pismem z 2 listopada 2022 r. Skarżący uzupełnił skargę składając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu.

W odpowiedzi na skargę Prezydent RP wniósł o jej odrzucenie ze względu na brak właściwości sądu administracyjnego w tej sprawie, a w razie przyjęcia skargi do rozpoznania o jej oddalenie, jako niezastługującej na uwzględnienie.

Pismem z 2 stycznia 2023 r. Skarżący złożył replikę na odpowiedź organu na skargę, ponownie przedstawiając argumenty oparte o przepisy i orzecznictwo krajowe oraz przepisy konwencyjne i unijne, a także orzecznictwo ETPCz oraz TSUE przemawiające za dopuszczalnością skargi.

Postanowieniem z 23 lutego 2023 r. (sygn. akt: VI SA/Wa 8158/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie zaskarżonego postanowienia, w części dotyczącej Skarżącego.

Na powyższe postanowienie organ wniósł zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Pismem z 21 marca 2023 r. Skarżący wniósł o uzupełnienie repliki na odpowiedź na skargę poprzez uzupełnienie argumentacji odnośnie dopuszczalności skargi wraz z wnioskiem o zadanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, następującej treści:

1.) Czy 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 niż 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 RP 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 powinien kierować się Prezydent RP działający w porozumieniu z Prezesem Rady

Ministrów, przy wyznaczeniu 11 spośród 33 wylosowanych sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej tego Sądu,

- skutkiem wyznaczenia sędziego 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% spraw,

- 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, a zatem – w świetle art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, także w rozumieniu art. 47 Karty, przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, 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) wyznaczonemu w ten sposób sędziemu musi przysługiwać środek kontroli umożliwiający kontrolę sądową postanowienia organu, w ramach postępowania sądowego realizującego gwarancje wynikające 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?

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

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.

i 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 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż.?

b) rozstrzygnięcie organów władzy wykonawczej o takim wyznaczeniu:

- powinno zostać zindywidualizowane, tj. odnosić się indywidualnie do danego sędziego i okoliczności jego dotyczących,

- powinno wskazywać na istotne, dotyczące indywidualnie danego sędziego, prawnie uzasadnione powody wyznaczenia związane w szczególności z wykorzystaniem dostępnych zasobów pozwalających na zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości,

- powinno zawierać uzasadnienie pod kątem proporcjonalności,

- powinno zostać wydane po wysłuchaniu danego sędziego,

- powinno zostać skierowane do tego sędziego?

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) innej aniżeli izba, do której sędzia ten kandydował (Izba Cywilna) i w której objął stanowisko, jeżeli do wyznaczenia tego doszło z naruszeniem wymogów wynikających z pytania drugiego, lit. a) lub lit. b), lub z naruszeniem innych wymogów wynikających z przepisu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty w związku z art. 52 ust. 3 Karty i art. 6 ust. 1 EKPCz lub art. 48 Karty, to przepisy te, w powiązaniu z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) i zasadą pierwszeństwa prawa Unii, należy rozumieć w ten sposób, że:

a) takie wyznaczenie jest na mocy wskazanych wyżej przepisów prawa Unii niedopuszczalne, a wydane w tym względzie rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej powinno zostać w związku z tym uchylone przez sąd krajowy po przeprowadzeniu jego kontroli?

b) organy państwa, w tym organy kierujące sądem takim jak Sąd Najwyższy albo jego poszczególnymi izbami, powinny uznać takie wyznaczenie sędziego do orzekania oraz wszelkie akty krajowe stanowiące jego podstawę (w tym przepisy

ustawowe) lub na tym wyznaczeniu oparte za prawnie bezskuteczne (niestosowalne), i czy w związku z tym należy uznać, że akty te nie wywarły skutku w postaci wyznaczenia tego sędziego do orzekania w nowej izbie oraz wyłączenia go od orzekania w wymiarze do 50% spraw w izbie, w której sędzia ten objął stanowisko zgodnie ze swoją wolą i uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa obejmującą wniosek o powołanie do pełnienia urzędu?

c) bezpośrednio na podstawie przepisów art. 19 ust. i akapit drugi TUE oraz art. 47 i art. 48 Karty sędziego krajowy, który zażądał kontroli sądowej takiego wyznaczenia, może powstrzymać się od orzekania w nowej izbie, a organy kierujące sądem takim, jak Sąd Najwyższy, albo jego poszczególnymi izbami zobowiązane są takie powstrzymanie uznać?

W uzasadnieniu Skarżący przedstawił argumentację na poparcie wniosku.

Po rozpoznaniu zażalenia, postanowieniem z 20 listopada 2024 r. (sygn. akt: II GZ 134/23) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie na postanowienie sądu I instancji w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia.

Pismem z 14 lutego 2025 r. Skarżący podtrzymał wniosek o uchylenie postanowienia Prezydenta RP w zaskarżonej części, podtrzymał wniosek o zadanie TSUE ww. pytań prejudycjalnych oraz uzupełnił argumentację dotyczącą dopuszczalności i zasadności skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2493 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że przedmiotem kontroli Sądu jest zgodność zaskarżonej decyzji bądź postanowienia (innego aktu lub czynności) z przepisami prawa materialnego, które mają zastosowanie w sprawie oraz z przepisami prawa procesowego, regulującymi tryb ich wydania.

Należy ponadto wskazać, że w myśl art. 134 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej jako: „P.p.s.a.”) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, jakkolwiek nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Złożona w tej niniejszej sprawie skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 119 pkt 3 w zw. z art. 120 P.p.s.a.

Dokonując kontroli zaskarżonego postanowienia pod kątem wymienionych wyżej kryteriów Sąd stwierdza, że skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest postanowienie Prezydenta RP z 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 Skarżącego (dalej „Postanowienie”).

Na wstępie rozważań należy dokonać oceny zarzutu Organu odnośnie braku właściwości sądu administracyjnego w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu, mając na uwadze poglądy orzecznictwa oraz doktryny, a w szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2020 r. (sygn. akt: II GSK 295/20), wydany w przedmiocie bezczynności Prezydenta RP w sprawie dotyczącej daty przejścia sędziego w stan spoczynku, trzeba dostrzec zawarte w tym wyroku stanowisko dotyczące przedmiotowego zarzutu. Zdaniem NSA należy bowiem uznać dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej wobec aktów urzędowych Prezydenta RP, w szczególności dotyczących sędziów i sprawowanego przez nich urzędu.

Przyjmując za własny w tym zakresie pogląd NSA w cyt. wyroku, Sąd zauważa, że Skarżący nie miał żadnego wpływu na wydanie przez Prezydenta RP aktu administracyjnego (postanowienia) ingerującego bezpośrednio w istniejący stosunek prawny związany z pełnieniem przez Skarżącego urzędu sędziego w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, ukształtowany powołaniem na to stanowisko. Z chwilą powołania na urząd sędziego pomiędzy sędzią, a państwem powstaje stosunek służbowy, który posiada elementy publicznoprawne oraz stosunku pracy. W płaszczyźnie publicznoprawnej stosunek ten istnieje pomiędzy sędzią, a państwem, za które działa określony organ, który może być różnie usytuowany.

Zauważyć należy, że Prezydent RP, chociaż nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym, to wydawane przez niego akty, takie jak np. decyzje czy postanowienia mogą stanowić akt z zakresu administracji publicznej, gdy Prezydent RP, w ramach wydania danego aktu, działa jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (vide: A. Jakubowski: Prezydent RP jako organ administrujący (organ administracji publicznej), Państwo i Prawo nr 2/2003; Z. Kmiecik: Prezydent RP jako organ administrujący, a pojęcie jego prerogatyw,

Państwo i Prawo, nr 7/2003; M.J. Zieliński: Niezależność władzy sądowniczej, a model stosunku służbowego sędziego, Warszawa 2004).

Także Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że na tle ustawy o Sądzie Najwyższym, Prezydent RP nie tylko może być, ale też faktycznie jest organem administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym (tak w postanowieniu NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 51/19, z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II GZ 60/19, z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 62/19, jak również w wyrokach NSA: z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20, dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 335/21, z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 1812/21 oraz z dnia 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 540/22 i z dnia 8 października 2024 r., sygn. akt III OSK 532/22).

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy należy zwrócić uwagę na cechy zaskarżonego postanowienia Prezydenta RP, które ma w tym przypadku charakter władczy, bez prawa wyrażenia zgody (odmowy) sędziego do objęcia nowego stanowiska oraz publicznoprawny, choć zostało wydane w sprawie indywidualnej, gdyż dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa tj. uprawnienia i obowiązku orzekania Skarżącego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego oraz uczestniczenia w innych aspektach działalności tej Izby, które to uprawnienia i obowiązki wynikają wprost z przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Nie stanowi tym samym jednej z przynależnych tylko Prezydentowi RP prerogatyw, które zostały wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji, o czym świadczy także fakt kontrasygnaty takiego postanowienia przez Prezesa Rady Ministrów. Z tego też powodu, z chwilą wydania tego aktu, Prezydent RP musi być traktowany na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, a nie ustrojowym.

Sąd stoi na stanowisku, że takie rozumienie funkcji Prezydenta RP jako organu nie narusza przy tym konstytucyjno-prawnego statusu Prezydenta RP jako głowy państwa. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 126 ust. 3 Konstytucji Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i RP i ustawach. Rola, jaką przyjmuje Prezydent RP w konkretnych, normatywnych sytuacjach zależy zatem od pozytywnej regulacji jego uprawnień. Uprawnienia o takim właśnie charakterze zawierają obecnie przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, na mocy których Prezydent RP w drodze postanowienia nominuje sędziów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego.

W ocenie Sądu, wejście w rolę organu administracji w ujęciu funkcjonalnym w ustawie o Sądzie Najwyższym otwiera drogę do sądowej kontroli działań Prezydenta RP w zakresie statusu prawnego sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby bowiem do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż w istocie sędzia Sądu Najwyższego zostałby pozbawiony możliwości jakiegokolwiek kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem (vide: wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. akt: II GSK 1812/21).

Skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie podziela w tym zakresie wykładnię poczynioną przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 12 października 2012 r. (sygn. akt: I OSK 1875/12), która przyjmuje, w oparciu o koncepcje klasyczne doktryny prawa administracyjnego, że działalność administracji publicznej to bezpośrednia, praktyczna realizacja zadań państwa przez powołane do tego organy państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych, bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa bądź jako podstawy władczej indywidualizacji przewidzianej w przepisach prawa materialnego.

Z kolei, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku z 29 listopada 2007 r. SK 43/06 organem administracji, którego działalność jest kontrolowana przez sądy administracyjne, jest każdy podmiot niezależnie od tego, czy formalnie należy do struktury administracji publicznej, byle w jego kompetencji znajdowało się wydawanie aktów lub podejmowanie działań władczych kształtujących sytuację prawną podmiotu (OTK 130/10/A/2007, Dz.U. 2007 nr 227 poz. 1680). Na tej podstawie należy przyjąć, że działania organu administracji publicznej to działania organów władzy wykonawczej i działania wszelkich innych podmiotów polegające na władczym kształtowaniu praw i obowiązków (zob. M. Safian, L. Bosek [red], Konstytucja. Komentarz, Warszawa 2016, s. 1097).

Sąd ponadto podziela stanowisko Skarżącego, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPCz”) nie może budzić wątpliwości, iż art. 6 § 1 EKPCz wymaga, aby akty takie, jak zaskarżone postanowienie, podlegały kontroli sądowej, a odmowa przeprowadzenia takiej kontroli stanowiłaby naruszenie art. 6 § 1 EKPCz (por. wyrok ETPCz z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie Bilgen v Turcja, 1571/07, pkt 96). To samo wynika także z art. 47

Karty (por. art. 52 ust. 3 Karty), która ma zastosowanie, albowiem skarżący jako sędzia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego rozpoznaje sprawy wchodzą w zakres prawa Unii Europejskiej (art. 51 ust. i Karty).

W świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż, pkt 118, konieczność kontroli sądowej takich postanowień wynika także z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z tych samych przyczyn, z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W realiach niniejszej sprawy zważywszy na fakt, że skarżone postanowienie niewątpliwie stanowi znaczącą ingerencję zarówno w sferę życia zawodowego, jak i prywatnego Skarżącego, w praktyce oznacza to konieczność dochowania standardów wynikających z art. 8 EKPC, a więc w szczególności wymogu legalności i proporcjonalności działania władzy publicznej.

W aspekcie legalności konieczne jest zachowanie mechanizmów gwarantujących jednostce ochronę przed arbitralnością działania organów władzy wykonawczej, jaką stanowi droga sądowa. Sprawa dotycząca wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie Sądu Najwyższego, wbrew jego woli, powinna bowiem zatem być kwalifikowana jako dotycząca praw jednostki o charakterze cywilnym.

Również w kontekście proporcjonalności zastosowanego środka trudno nie zauważyć, że warunki te nie zostały w przypadku rozpoznawanej sprawy spełnione, gdyż mając na względzie, że prawodawca miał do dyspozycji szereg możliwych rozwiązań w zakresie konstrukcji prawnej modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które nie wymagałyby tak głębokiej ingerencji w prawa Skarżącego, zaś przyjęty model nie stanowi wartości, której ochrona wymagałaby zapewnienia pełnego prymatu interesu publicznego nad prywatnym interesem strony.

W związku z powyższym zauważyć należy, że także standardy wywodzone z EKPCz przemawiają za koniecznością poddania skarżonego postanowienia Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego, bez jego zgody, do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego kontroli sądowej.

W ocenie Sądu, kontrola sądownoadministracyjna w stosunku do postanowienia Prezydenta RP z 17 września 2022 r., w przedmiocie wyznaczenia sędziów do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, jest także dopuszczalna pod względem formalnoprawnym, gdyż spełnia przesłanki uznania go za akt administracyjny, o którym mowa w szczególności w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Akt ten ma ponadto formę postanowienia, które kończy procedowanie w

sprawie wyznaczenia sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, rozstrzygając tę sprawę co do istoty, co dodatkowo determinuje jego zaskarżalność. Wydane w tym przedmiocie postanowienie statuuje przy tym interes prawny Skarżącego, w zapewnieniu mu w tym zakresie skutecznego środka odwoławczego. Podkreślić należy przy tym fakt, że przed wydaniem zaskarżonego postanowienia żaden organ państwa nie zwracał się do Skarżącego o wyrażenie przez niego na to zgody, ani też nie występował o zajęcie przez niego stanowiska w przedmiocie wyznaczenia do orzekania w innej izbie. Skarżącemu postanowienia tego nie doręczono. Nie otrzymał też od Prezydenta RP, ani od żadnego innego organu indywidualnego urzędowego zawiadomienia o wyznaczeniu go do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego.

Przypomnieć także wypada, że zgodnie z art. 50 § 1 P.p.s.a, uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy kto ma w tym interes prawny, a sprawa dotyczy kontroli działalności administracji publicznej, w tym przypadku aktu Prezydenta RP działającego, jak wyżej wskazano, jako organ państwa w znaczeniu funkcjonalnym, a nie ustrojowym.

Przechodząc do merytorycznych zarzutów skargi, skład Sądu rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że skarżone postanowienie Prezydenta RP narusza zasady niezawisłości sędziowskiej oraz sprzeciwia się normom prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz pozostaje niezgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Rozważania uzasadniające takie stanowisko należy rozpocząć od przypomnienia, że fundamentalnym aktem prawnym, który stanowi podstawę ustroju politycznego oraz systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja, której przepisy, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, stosuje się bezpośrednio.

Konstytucja opiera się na określonych wartościach, do których należą także: niezależność sądów i niezawisłość sędziów (vide: art.173 w zw. z art. 178 Konstytucji). Pod pojęciem niezawisłości trzeba rozumieć gwarantowaną ustrojowymi rozwiązaniami sferę sędziowskiej wolności od zewnętrznych ingerencji (wolność od przymusu) oraz wolność w zakresie ustalenia i uzasadnienia podstawy rozstrzygnięcia (wolność decydowania), dopuszczoną jako wyraz swoistego zaufania prawodawcy, że niezależny sędzia będzie posiadał określone predyspozycje, które umożliwią mu orientację w prawie, niekierowanie się niedopuszczalnymi racjami i wskazywanie tego, co obowiązuje.

Godzi się zatem rozważyć, na ile przepisy Konstytucji stanowią determinantę dla oczekiwania od sędziego posiadania wiedzy (kompetencji) w danej gałęzi prawa. Punktem wyjścia w tym zakresie jest art. 45 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, gwarantując obywatelowi tym samym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie merytoryczne przygotowanie i doświadczenie zawodowe sędziego w orzekaniu w danym rodzaju spraw pozwala na dokonanie należytej oceny stanu faktycznego, właściwej interpretacji przepisów oraz adekwatnej subsumpcji. Przyjęcie należytej wykładni wymaga zatem gruntownego przygotowania sędziego do pełnionej funkcji, stąd też tak ważne jest jego powołanie do orzekania zgodnie z merytorycznym przygotowaniem sędziego oraz zapewnienie jego nieusuwalności, co w praktyce gwarantuje norma art. 180 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą sędzia może być przeniesiony na inne stanowisko, wbrew jego woli, jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Należy także mieć na uwadze, że art. 173 Konstytucji wskazuje na ściślejszą separację władzy sądowniczej od władzy wykonawczej niż separacja między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą, a mechanizm hamowania i równowagi, zakładający pewną możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej, nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu sędziego, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt: K 28/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 81, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt: III KRS 34/12 i wyrok tego Sądu z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt: III KRS 35/12).

W związku z tym uznać należy, że przeniesienie Skarżącego do orzekania w innej izbie Sądu Najwyższego miało miejsce z naruszeniem art. 180 ust. 2 Konstytucji, gdyż powołanie to nastąpiło wbrew woli sędziego, z pominięciem wyznaczonych przez Konstytucję kryteriów prawnych przewidujących w tym zakresie drogę sądową, a nie administracyjną.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że decyzja organów władzy wykonawczej rozstrzyga w tym przypadku o objęciu stanowiska w szczególnym organie, a mianowicie w jednostce władzy sądowniczej odpowiedzialnej za orzekanie w sprawach dyscyplinarnych sędziów, w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów oraz w sprawach z

zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych sędziów Sądu Najwyższego. Oznacza to, że ingerencja władzy wykonawczej dotyczy w tym wypadku działalności orzeczniczej związanej m.in. z sankcjami wobec sędziów, z wyrażaniem zgody na pozbawienie ich wolności oraz - w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego - z wpływaniem na ich sytuację finansową (pracowniczą), którą potęguje okoliczność braku możliwości rezygnacji z orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez wyznaczonego sędziego, bez konieczności jednocześnie rezygnacji z urzędu sędziego Sądu Najwyższego, co stanowi swoistą sankcję, czym narusza art. 60 Konstytucji w zakresie, w jakim wynika z niego nie tylko prawo do dostępu do służby publicznej, ale także prawo do odmowy podjęcia takiej służby, a także art. 31 ust. 1 Konstytucji, wkraczając w wolność i autonomię Skarżącego (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt II: ZIZ 14/23).

Przeniesienie Skarżącego ze stanowiska sędziowskiego w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego na nowe stanowisko sędziowskie w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej tego Sądu, można także oceniać jako naruszenie w tym przypadku obowiązujących zasad etyki zawodowej sędziów, gdyż sędzia zobowiązany jest dbać o porządek i właściwy przebieg oraz odpowiedni poziom stosowania procedur, w których uczestniczy. Ponadto sędzia przy rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy, poza wiedzą z zakresu prawa materialnego, musi wykazywać się dogłębną znajomością zasad procesowych i umiejętnością ich stosowania z największym pożytkiem dla stron postępowania. W przypadku sędziego sedno trafnego rozstrzygnięcia sprowadza się więc do posiadania rozeznania w kategoriach spraw rozstrzyganych w ramach danego wydziału lub izby sądu.

Tak jednak w odniesieniu do Skarżącego się nie stało. Jak wywodzi Skarżący, nie ma on doświadczenia orzeczniczego ani naukowego w dziedzinach objętych właściwością rzeczową Izby Odpowiedzialności Zawodowej, w szczególności w zakresie prawa karnego oraz postępowania karnego mających zastosowanie w zakresie orzekania o odpowiedzialności zawodowej sędziów. Skarżący, będący specjalistą z zakresu prawa procesowego cywilnego i materialnego, wyznaczony został do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej ze skutkiem w postaci pozbawienia go jurysdykcji w Izbie Cywilnej w wymiarze do 50%, podczas gdy do orzekania w Izbie Cywilnej są przymusowo wyznaczani sędziowie orzekający na co dzień w innych izbach tego Sądu, w których objęli stanowisko za swoją wolą i zgodnie z ich merytorycznymi kompetencjami.

Na gruncie niniejszej sprawy, fakt wyznaczenia Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej w praktyce powoduje, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego określa udział danego sędziego w przydziale spraw w jego macierzystej izbie oraz w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, z tym ograniczeniem, że ten drugi udział nie może być wyższy niż 50% spraw. Oznacza to, że wyznaczenie do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej pozbawia Skarżącego prawa i obowiązku orzekania w macierzystej izbie w zakresie dotychczas ustalonym przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stwarza także nierówność między sędziami Sądu Najwyższego wyznaczonymi do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, a innymi sędziami Sądu Najwyższego, których wyznaczenie do orzekania w innej izbie niż macierzysta, bez ich zgody, nie może nastąpić na okres dłuższy niż 6 miesięcy (vide: art. 35 § 3 u.S.N.).

Wskazane okoliczności powodują, że wyznaczenie Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, bez jego zgody, traktować należy jako częściowe pozbawienie dotychczasowego stanowiska sędziowskiego w Izbie Cywilnej, naruszające powołaną wcześniej uchwałę nr 711/2016 Krajowej Rady Sądownictwa, którą konstytucyjny organ wypełniając swoje prerogatywy przedstawił Prezydentowi RP wniosek o powołanie Skarżącego do pełnienia urzędu w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, a nie w innej Izbie tego Sądu, a wniosek ten spotkał się z akceptacją i powołaniem Skarżącego na wolne miejsce w Izbie Cywilnej SN.

Przechodząc następnie do podniesionych w skardze zarzutów naruszeń prawa unijnego, wskazać należy, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty, w dziedzinach objętych prawem Unii. W związku z tym, każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, aby organy sądowe, w rozumieniu prawa UE, należały do systemu środków odwoławczych, w dziedzinach objętych prawem Unii i odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej.

Dla zagwarantowania, aby taki organ jak Sąd Najwyższy mógł zapewniać niezbędną ochronę, kluczowe jest zachowanie przez ten organ niezależności, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do "niezawisłego" sądu. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny

element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa.

W ocenie Sądu, w tym aspekcie istotne jest, aby dany organ władzy (w tym przypadku Sąd Najwyższy) wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia.

Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności, co do składu Izby Sądu Najwyższego, powoływania i odwoływania ich członków, okresu trwania kadencji oraz wskazania ku temu powodów, pozwalających wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia. Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, aby sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy.

W konsekwencji tak istotne jest, aby przeniesienie lub odwołanie sędziego następowało z poszanowaniem właściwych procedur. Wymóg niezawisłości a priori przy tym zakłada, że procedury te będą zawierać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznego nacisku i kontroli treści orzeczeń sądowych.

Stanowisko to ma zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, w której realizują się zasady wynikające z przepisów prawa UE, w tym przede wszystkim zasady pierwszeństwa stosowania i efektywności prawa Unii Europejskiej, stanowiące zasady ogólne prawa unijnego, oraz poddane wyraźnej normatywizacji zasady

skutecznej ochrony sądowej (vide: art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE). Zasady te niewątpliwie ograniczają zakres zastosowania zasady autonomii proceduralnej prawa krajowego, co w określonych granicach może mieć wpływ na sposób wykładni lub zastosowania przepisów krajowych procedur sądowych w takim zakresie, w jakim ich bezpośrednie rozumienie językowe, pozbawione prawnosystemowej lub funkcjonalnej modyfikacji, mogłoby prowadzić do pozbawienia lub osłabienia mocy wiążącej lub skuteczności unormowań prawa unijnego.

Zauważyć przy tym należy, że obowiązek dokonania wykładni pronunijnej, modyfikacji lub nawet odstąpienia od stosowania krajowej regulacji proceduralnej aktualizuje się przede wszystkim w tych sytuacjach, w których jej pełne zastosowanie mogłoby doprowadzić do niezgodnego z przepisami unijnego prawa pierwotnego lub wtórnego zastosowania prawa krajowego materialnego objętego zakresem działania, ujednoczenia lub harmonizacji regulacji prawnounijnej.

Jak bezpośrednio wynika z przepisów Konstytucji, pierwszeństwo przed ustawą mają ratyfikowane umowy międzynarodowe i prawo unijne (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), które są składnikiem polskiego porządku prawnego. Pierwszeństwo to sądy realizują bezpośrednio, bez potrzeby - a w zakresie prawa unijnego nawet bez możliwości - odwoływania się do Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto w zakresie stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie, zauważyć trzeba, że każdy organ administracji publicznej ma obowiązek stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów tego prawa i niestosowania w konkretnej sprawie sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego; w tym przepisów ustawowych. Przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi bowiem źródło bezpośrednio skutecznego uprawnienia jednostki (vide: wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 1989 r., w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo). Realizacji powyższego obowiązku nie stoją na przeszkodzie przepisy Konstytucji - wręcz przeciwnie, treść art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji bezpośrednio ją umożliwiają.

Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 11 marca 2025 r., C-448/23 (Komisja p. Polsce) dotycząca wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca P 7/20 oraz z 7 października 2021 r. K 3/21, uznających pierwszeństwo polskiej Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej.

Oba wyroki spotkały się z negatywną oceną Komisji, która 15 lutego 2023 r. wniosła do TSUE przeciwko Polsce skargę o stwierdzenie uchybienia w tym zakresie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W swojej opinii Rzecznik Generalny uznał, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na kraju członkowskim na mocy prawa Unii. W jego ocenie oba wyroki Trybunału Konstytucyjnego znacząco odbiegają od orzecznictwa unijnego Trybunału dotyczącego zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej. W szczególności odmawia się w nich niestosowania przepisów krajowych, w tym rangi konstytucyjnej, sprzecznych z prawem UE. Wyroki te, w ocenie Rzecznika TSUE, sprzeciwiają się również sądowej kontroli powołań sędziowskich, mimo że jest ona bardzo istotna dla zapewnienia niezawisłości i bezstronności sądów zgodnie z wymogami prawa Unii.

Wskazać należy, że TSUE stwierdzał wielokrotnie, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich kompetencji, to jednak przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Jednym z zobowiązań jest zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Główną tezą nurtu rozważań TSUE jest podkreślenie, że niezbędną gwarancją zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w prawie unijnym są konstytucyjne cechy sądów, a zwłaszcza jedna z nich: ich niezależność. Potwierdza to art. 47 akapit 2 Karty, w którym wśród wymagań związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego jest wymieniony dostęp do niezawisłego sądu.

Trybunał wskazywał wielokrotnie, z czego wynika fundamentalne znaczenie niezależności sądów państw członkowskich dla porządku prawnego Unii. Przede wszystkim więc niezależność sądów wchodzi w zakres zasady praworządności, należącej do wartości, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia, a także w zakres art. 19 TUE, który konkretyzuje tę wartość i powierza zadanie zapewnienia kontroli prawnej w tym porządku również sądom krajowym. Niezależność jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania prawa podstawowego do niezawisłego i bezstronnego sądu, przewidzianego w art. 47 KPP. Niezależność ma także zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, który może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ spełniający kryterium niezależności (vide: S. Biernat: Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przegląd Sądowy nr 5.).

Jak stanowi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie zapewniają skuteczne środki odwoławcze przed sądami w dziedzinach objętych prawem Unii.

Oznacza to, że krajowe systemy sądownictwa muszą spełniać wymogi niezależności i bezstronności, aby gwarantować obywatelom Unii dostęp do skutecznej ochrony prawnej. TSUE w swoim orzecznictwie podkreślał przy tym, że wymóg ten obejmuje zarówno sposób powoływania sędziów, jak i ich warunki pracy, które nie mogą narażać ich na wpływy polityczne.

I tak zgodnie z wyrokiem TSUE z 6 października 2021 r. wydanym w sprawie C-487/19, zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w EKPCz oraz potwierdzoną obecnie w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

W ocenie Trybunału, przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Takie przeniesienie może bowiem stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych, ponieważ nie tylko może ono wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenie spraw, które mają oni w swoim referacie, ale również może ono mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. W tym kontekście Trybunał uściślił, że wymóg niezawisłości sędziowskiej oznacza, że system regulujący przeniesienie sędziego bez jego zgody musi zawierać, podobnie jak przepisy z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności gwarancje niezbędne do wyłączenia wszelkiego ryzyka, że ta niezawisłość zostanie zagrożona poprzez bezpośrednie lub pośrednie ingerencje z zewnątrz. Zdaniem Trybunału istotne jest zatem, aby środki w postaci przeniesienia sędziego bez jego zgody - nawet gdy są one, jak w kontekście sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym, przyjmowane przez prezesa sądu, w którym orzeka dany sędzia, w oderwaniu od systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów - mogły być podejmowane wyłącznie z uzasadnionych powodów związanych w szczególności z wykorzystaniem dostępnych zasobów pozwalających na zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz aby takie decyzje mogły podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w karcie praw podstawowych, w tym prawo do obrony.

Zdaniem TSUE wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej

oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w tym wartości państwa prawnego.

Potwierdza to w szczególności orzecznictwo TSUE dotyczące statusu byłej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w kontekście zgodności z art. 19 ust1 akapit drugi TUE w zw. z art. 47 Karty, które - w ocenie Sądu - znajduje odpowiednie zastosowanie także w ocenie statusu obecnej izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego i trybu powołań członków tej Izby (vide: wyrok z 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 LG oraz z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie C-326/23 C.W.S.A.).

W tym kontekście można także wskazać na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2025 r. (sygn. akt: I FSK 2391/21), dotyczącego kwestii badania spełniania wymogów niezawisłości oraz bezstronności sędziego, na mocy przepisu art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W orzeczeniu tym NSA odniósł się wprost do orzecznictwa TSUE wskazując, iż „Nie można uznać za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania sędziego, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa, oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości, co do niezawisłości i bezstronności takiego sędziego (por. pkt 62). Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że wymagane na mocy prawa Unii w odniesieniu do sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu

sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności wartości państwa prawnego (por. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 58)”.

Także skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie pozostaje związany oceną prawną zawartą w orzecznictwie TSUE, które jednoznacznie wskazuje na konieczność zapewnienia sędziom gwarancji niezależności i ochrony przed arbitralnymi decyzjami administracyjnymi. W tym kontekście, dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na decyzję o przeniesieniu sędziego jest istotnym elementem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej wynikającej z art. 19 TUE. Brak takiej możliwości mógłby prowadzić do sytuacji, w której sędziowie byłiby narażeni na działania ograniczające ich niezawisłość, co stałoby w sprzeczności z normami prawa unijnego.

Ochrona wynikająca z prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego obejmuje również kwestie związane z przenoszeniem sędziów bez ich zgody do innych sądów lub wydziałów. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, a w szczególności w świetle sprawy C-487/19, takie przeniesienia mogą stanowić naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, jeśli nie są oparte na obiektywnych i przejrzystych kryteriach oraz nie poddają się ocenie. Tego rodzaju przymusowe powierzenie obowiązków w innej jednostce organizacyjnej Sądu Najwyższego – jak w niniejszej sprawie - nie spełnia zatem wymogów wynikających, zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż., z przepisu art. 19 ust. i akapit drugi TUE w związku z art. 47 i art. 48 Karty.

Z uwagi na powyższe, postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego pozostaje w sprzeczności także z orzecznictwem TSUE.

W ocenie Sądu, częściowe pozbawienie Skarżącego stanowiska sędziowskiego w Izbie Cywilnej przez organy władzy wykonawczej, nie kierujące się żadnymi prawnie określonymi kryteriami i działające bez obowiązku uzasadnienia swoich rozstrzygnięć, stanowi także naruszenie art. 6 § 1 EKPCz. Przepis ten zawiera bowiem normę wyłączającą możliwość działania organów państwa (w tym wypadku Prezydenta RP i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów) w sposób arbitralny, bez uwzględnienia kryteriów, które powinny

zostać określone w przepisach prawa oraz bez uzasadnienia swoich działań, w sytuacji, gdy podejmowane rozstrzygnięcie dotyczy służby publicznej na urzędzie sędziego Sądu Najwyższego, którego niezawisłość musi zostać zapewniona, w szczególności poprzez prawo do drogi sądowej i tym samym kontroli sądowej rozstrzygnięcia podejmowanego przez organy władzy wykonawczej pod względem kryterium zgodności z prawem. Tymczasem brak uzasadnienia skarżonego postanowienia uniemożliwia sądom administracyjnym zarówno poznanie, jak i zbadanie zgodności z prawem przesłanek, którymi kierował się Organ wydając sporne rozstrzygnięcie, które ocenia - jak wyżej wskazano - zgodnie z dyspozycją art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Konkludując w ocenie Sądu, wyznaczenie Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego w warunkach, w których ustawowa konstrukcja tej Izby, a w szczególności sposób ukształtowania jej składu osobowego w drodze nieopartego na ustawowych kryteriach i uznaniowego wyznaczenia przez organy władzy wykonawczej (Prezydenta RP i kontrasygnującego zaskarżone postanowienie Prezesa Rady Ministrów) - koliduje z przepisami konstytucyjnymi i normami traktatowymi, prowadząc w istocie do podważenia podziału i równowagi władz, o której mowa w art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej tj., art. 173 Konstytucji, w zw. z art. 6 § 1 EKPCz oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE., jak również stanowi naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 180 ust 2 Konstytucji.

Ze względu na pojęte w niniejszym wyroku rozstrzygnięcie, nie było w związku z tym konieczne zadanie przez Sąd pytań prejudycjalnych, o co występowała strona skarżąca w przypadku zaistnienia wątpliwości odnośnie dopuszczalności skargi i niezgodności skarżonego postanowienia z prawem unijnym, których orzekający w tej sprawie Sąd nie miał.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd uznał, że postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu Skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego narusza zarówno wskazane normy Konstytucji, EKPCz, jak i prawa Unii Europejskiej.

Z tego też powodu skarżone postanowienie zostało uchylone na podstawie art. 146 § 1 P.p.s.a.

O zwrocie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. oraz § 14 ust.1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U.poz.1800 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Łukasz Kawalec

starszy sekretarz sądowy