

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 17 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)
SSN Teresa Bielska-Sobkowicz
SSN Jan Górowski
SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca, uzasadnienie)
SSN Jacek Gudowski (uzasadnienie)
SSN Tadeusz Wiśniewski
SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z wniosku wierzycieli PHU "R." sp. z o.o. w G. i
Powszechnej Kasy Oszczędności BP S.A. Oddział Centrum Restrukturyzacji
i Windykacji Biuro w G.
przeciwko dłużnikowi W. K.
o egzekucję należności pieniężnych,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 17 lipca 2013 r.,
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w L.
postanowieniem z dnia 7 stycznia 2013 r., przekazanego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III CZP 3/13,
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu,

"Czy Sąd Rejonowy w L. - orzekający od dnia 01.01.2013 r. w IV Wydziale Cywilnym w B. w połączonych sprawach cywilnych prowadzonych pod sygnaturą VI Co .../13 - jest Sądem ustanowionym ustawą, a więc uprawnionym do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. - zwana dalej EKPC) w sprawach cywilnych, które wpłynęły do Sądu Rejonowego w B. przed jego zniesieniem z upływem dnia 31.12.2012 r., a tym samym czy nie zachodzi nieważność postępowania w rozumieniu normy procesowej wynikającej z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 4 in principio k.p.c. w wypadku jego kontynuowania na skutek orzekania przez sędziego zawodowego w Sądzie Rejonowym w L. na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.11.2012 r. o przeniesieniu sędziego, który pełnił do dnia 31.12.2012 r. obowiązki orzecznicze w Sądzie Rejonowym w B.?"

podjął uchwałę:

Decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe wydana na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 427) - jeżeli jest zgodna z prawem - wywołuje skutek od chwili doręczenia jej sędziemu.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2013 r. Sąd Najwyższy przekazał do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego wskazane na wstępie zagadnienie prawne, przedstawione mu na podstawie art. 390 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. przez Sąd Rejonowy w L., orzekający od dnia 1 stycznia 2013 r. w Zamiejscowym Wydziale Cywilnym w B. Zagadnienie to powstało w sprawie, w której dłużnik skierował do Sądu Rejonowego w B. skargi na czynności komornika i związane z nimi wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu, które referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w B. oddalił postanowieniami z dnia 16 listopada 2012 r. i z dnia 5 grudnia 2012 r.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. – na podstawie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121) i z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1223) – zniesiono 79 sądów rejonowych, w tym Sąd Rejonowy w B., którego obszar właściwości miejscowej został objęty obszarem właściwości miejscowej Sądu Rejonowego w L. W tym Sądzie – na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zniesienia i utworzenia niektórych wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 168) – został utworzony Zamiejscowy Wydział Cywilny z siedzibą w B. dla spraw cywilnych z obszaru właściwości miejscowej zniesionego Sądu Rejonowego w B.

W tym Wydziale rozpoznawane były wskazane skargi dłużnika, a orzekał w nich Sąd Rejonowy w jednoosobowym składzie w osobie sędziego, który – podobnie jak ok. 500 innych sędziów – został przeniesiony decyzją wydaną na podstawie art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 427 – dalej: „Pr.u.s.p.”) z uprzedniego miejsca służbowego, jakim był zniesiony Sąd Rejonowy w B., na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w L. Przy rozpoznawaniu tych skarg Sąd Rejonowy w L. powziął wątpliwość, czy w wyniku dokonanego przez Ministra Sprawiedliwości zniesienia Sądu Rejonowego

w B., sąd orzekający w rozpoznawanej sprawie odpowiada pojęciu „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.), a tym samym, czy nie zachodzi nieważność postępowania na podstawie art. 379 pkt. 4 k.p.c. z powodu sprzeczności składu sądu orzekającego z przepisami prawa.

Sąd Najwyższy przekazując to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu wskazał, że powołana w uzasadnieniu Sądu Rejonowego wielowątkowa argumentacja sprowadza się do kilku kwestii, z których zasadnicza dotyczy charakteru prawnego, skuteczności i prawidłowości decyzji Ministra Sprawiedliwości, przenoszącej sędziego – członka jednoosobowego składu orzekającego Sądu Rejonowego, który przedstawił zagadnienie prawne – z uprzedniego miejsca służbowego w Sądzie Rejonowym w B. na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w L. Wątpliwości Sądu Rejonowego wiążą się w szczególności z tym, czy jest to decyzja administracyjna oraz czy jest ona prawomocna i skuteczna, skoro sędzia złożył od niej odwołanie do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, że decyzję o przeniesieniu na inne miejsce służbowe sędziego orzekającego w sprawie, w której przedstawione zostało zagadnienie prawne, podjął nie Minister Sprawiedliwości, lecz podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, co rodzi pytanie, czy i na jakich zasadach może on zastępować Ministra Sprawiedliwości przy podejmowaniu takich decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 75 § 4 Pr.u.s.p., w razie przeniesienia sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe na skutek zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu, od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Rodzi się w związku z tym zagadnienie, czy decyzja o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe staje się skuteczna z chwilą jej wydania, a ściślej, z chwilą doręczenia sędziemu, a zatem czy od daty w niej określonej miejscem służbowym

sędziego staje się sąd wskazany w decyzji, czy też decyzja ta staje się skuteczna dopiero po upływie terminu do jej zaskarżenia, a w razie wniesienia odwołania – od chwili wydania przez Sąd Najwyższy wyroku oddalającego odwołanie. Powstaje także pytanie, czy postępowanie przed Sądem Najwyższym, w którego ramach oceniana jest legalność decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 Pr.u.s.p., wyłącza dopuszczalność oceny tej kwestii w ramach art. 379 pkt 4 k.p.c.

Przystępując do analizy tych zagadnień należy stwierdzić, że w doktrynie i orzecznictwie od dawna kwestionowana jest zgodność z Konstytucją nie tylko art. 20 pkt 1 Pr.u.s.p., upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów, ale także art. 75 § 3 Pr.u.s.p., upoważniającego go do wydawania decyzji przenoszącej sędziego bez jego zgody na nowe miejsce służbowe w razie między innymi zniesienia sądu. Przyjmuje się trafnie, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zniesienia nieograniczonej liczby sądów, a następnie przeniesienia znacznej liczby sędziów na inne miejsca służbowe bez ich zgody, stanowi ingerencję czynnika administracyjnego w zakres władzy sądowniczej, co w sposób oczywisty narusza zasady podziału władz, odrębności i niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów i stabilności stanowiska sędziego (art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji).

W doktrynie podkreśla się, że jedną z konstrukcyjnych, fundamentalnych zasad ustroju sądów, zagwarantowanych w Konstytucji (art. 45 ust. 1), jest wykonywanie przez sędziego władzy sądowniczej w tym sądzie, w którym ma on swoje miejsce służbowe. Powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent RP wyznacza miejsce służbowe sędziego, które jest jednym z czynników kształtujących status sędziego i może być zmienione tylko w wyjątkowych wypadkach i ściśle określonym trybie. Z art. 180 ust. 2 Konstytucji i art. 75 Pr.u.s.p. wynika, że przez miejsce służbowe sędziego należy rozumieć konkretny sąd stanowiący określony obszar jurysdykcyjny należący do właściwego sądu, w którym sędzia może sprawować władzę sądowniczą. Miejsce służbowe wyznacza zakres władzy sądowniczej rozumiany jako obszar działania sędziego oraz rodzaj spraw, które może rozstrzygać, określony w przepisach prawa procesowego o właściwości rzeczowej.

Miejsce służbowe jest więc istotnym elementem władzy sądowniczej *sensu stricto* i każda ingerencja dotycząca tego miejsca jest ingerencją w zakres władzy sądowniczej, przy czym jest oczywiste, że sędzia orzekający poza sądem, w którym ma siedzibę, staje się sędzią (sądem) niewłaściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów prawa procesowego, podobnie jak niewłaściwy jest sąd, w którego siedzibie zasiadają sędziowie innego sądu. Zasada wykonywania przez sędziego władzy sądowniczej tylko w tym sądzie, do którego został powołany, łączy się nierozzerwalnie z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa: przywiązania sędziego do urzędu, nieusuwalności i nieprzenoszalności i jest jednym z elementów określających istotę i funkcję niezawisłości sędziowskiej. Z tego względu powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości wydawania decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe słusznie uważane jest za naruszające wskazane zasady i przepisy Konstytucji. W związku z tym przepisy przyznające Ministrowi Sprawiedliwości to uprawnienie wymagają wykładni ścisłej, a nawet zwężającej, stanowią bowiem wyjątek od zasady nieingerencji władzy wykonawczej w władzę sądowniczą (por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2007 r., III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154, oraz uzasadnienia zdań odrębnych do uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110/07, OSNC 2008, nr 4, poz. 42).

Z tych względów w orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że miejsce służbowe sędziego nie stanowi tylko kwestii pracowniczej w rozumieniu m.in. art. 29 § 1 pkt. 2 k.p. ani kwestii związanej z organizacją wymiaru sprawiedliwości, jak również z żadnym innym problemem natury administracyjnej, a uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe nie należy do zakresu władzy wykonawczej i nie jest decyzją administracyjną (por. m.in. uchwała pełnego składu Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 12 października 2004 r. III PZP 2/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 121 oraz wyroki z dnia 12 stycznia 2006 r. III PO 1/04, OSNP 2006, III PO 11/04, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 285, z dnia 8 lutego 2006 r., III PO 11/04, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 286, z dnia 16 lutego 2006 r., III PO 18/04, nie publ., z dnia 8 marca 2006 r., III PO 41/04, OSNP 2006, nr 17-18,

poz. 288, z dnia 12 marca 2006 r., III PO 39/04, nie publ. i z dnia 16 marca 2006 r. III PO 57/04, nie publ.).

Stanowisko to jest trafne. Decyzją wydawaną na podstawie art. 75 § 3 Pr.u.s.p. Minister Sprawiedliwości nie realizuje nadzoru administracyjnego nad sądami (art. 9 p.u.s.p.), który nie obejmuje sfery jurysdykcyjnej przyznanej konkretnemu sędziemu w ramach inwestytury (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. K 45/07, OTK-A z 2009 r., nr 1, poz. 3). Przeniesienie sędziego z powodu zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych – ze względu na wagę tego aktu i wynikające z niego odstępstwo od przewidzianej w art. 180 ust. 2 Konstytucji zasady nieprzenoszalności sędziów – zostało uregulowane na poziomie konstytucyjnym (art. 180 ust. 5 Konstytucji), a jego konkretyzacja zawarta jest w przepisach ustrojowych, w których czynności w tym zakresie powierzono Ministrowi Sprawiedliwości. Kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości w art. 75 § 3 Pr.u.s.p. nie mieści się więc w sferze administracyjnej, a jej realizacja w postaci wydania decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe nie stanowi wykonywania uprawnień z zakresu administracji publicznej, wykracza poza kompetencję obejmującą kierowanie działem administracji rządowej „sprawiedliwość” (art. 24 ust.1 ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej, jedn. tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.), a zatem nie jest decyzją administracyjną, lecz swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny.

Nietrafne i odosobnione jest zatem stanowisko zajęte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12 (nie publ.), uznające decyzję Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe za decyzję administracyjną. Już tylko przytoczona w tym wyroku definicja decyzji administracyjnej jako jednostronnego aktu podjętego przez organ władzy publicznej w konkretnej sprawie administracyjnej, skierowanego do indywidualnie oznaczonego podmiotu, z którym nie wiąże go więź organizacyjna ani służbowa i rozstrzygającego o prawach i obowiązkach tego podmiotu na podstawie powszechnie obowiązującej normy prawnej, nie pozwala na uznanie decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na

podstawie art. 75 § 3 p.u.s.p. za decyzję administracyjną. Decyzja ta nie jest wydawana w sprawie administracyjnej, lecz w sprawie ustrojowej z zakresu władzy sądowniczej oraz właściwości miejscowej sądu; nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotu prawa administracyjnego, lecz o władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości, w rozumieniu art. 45 §1 Konstytucji.

Ustawodawca nie określił czasu, w którym omawiana decyzja wywołuje skutki prawne, skoro jednak nie jest decyzją administracyjną, nie mają do niej zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zaskarżalności, ostateczności i wykonalności decyzji administracyjnych, w tym art. 108, z którego wynika, że wykonywana jest decyzja ostateczna, a decyzja nieostateczna, od której przysługuje odwołanie, może być wykonana z chwilą jej wydania tylko wtedy, gdy nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Do omawianej decyzji, z tych samych względów, nie ma również zastosowania art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, stanowiący, że w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są co do zasady ostateczne. Nie mogą także być pomocne regulacje przewidziane w art. 75 § 2 pkt 3 i 4 Pr.u.s.p., gdyż dotyczą innych przypadków przeniesienia sędziego niż przewidzianych w art. 75 § 2 pkt 1 Pr.u.s.p. W obu przypadkach określonych w art. 75 § 2 pkt 3 i 4 p.u.s.p. podstawą przeniesienia sędziego jest orzeczenie sądu dyscyplinarnego zaskarżalne do sądu wyższej instancji, a decyzja Ministra Sprawiedliwości ma w tych przypadkach charakter wyłącznie wykonawczy i nie podlega zaskarżeniu do sądu.

Zgodnie z art. 75 § 4 Pr.u.s.p., jedynie w przypadkach, o których mowa w art. 75 § 2 pkt 1 i 2 Pr.u.s.p., od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu na inne miejsce służbowe sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego, a zatem odpowiedzi na pytanie o chwilę skuteczności takiej decyzji należy poszukiwać analizując treść, cel i funkcję wymienionych przepisów. Zastosowana w nich konstrukcja wskazuje, że ustawodawca uznał za konieczne poddanie kontroli Sądu Najwyższego decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe w sytuacjach, w których doszło do tego bez zgody sędziego, z przyczyn wywołanych okolicznościami obiektywnymi, uniemożliwiającymi sędziemu ze względów ustrojowych lub organizacyjnych

wykonywanie władzy sądowniczej w dotychczasowym miejscu służbowym. Zważywszy konstytucyjne zasady niezależności sądów, niezawisłości sędziów, ich nieusuwalności i stabilności stanowiska sędziowskiego, taką następczą kontrolę decyzji Ministra Sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy można co najwyżej uznać za niezbędne minimum konieczne do zapewnienia sędziemu równego traktowania w zakresie ochrony jego praw przez umożliwienie mu wniesienia odwołania od niekorzystnej dla niego decyzji, jednak regulacja ta nie daje wystarczająco silnej gwarancji zapewnienia niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, koniecznej do zachowania podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że konstytucyjna zasada stabilizacji statusu sędziego wyłącza możliwość powierzania władzy wykonawczej jakichkolwiek samodzielnych rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego (por. m.in. wyroki z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52 i z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3 oraz postanowienie z dnia 11 lipca 2000 r., K 28/99, OTK 2000, nr 5, poz. 150). Tylko na marginesie więc należy zauważyć, że mimo to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12 (OTK-A 2013, nr 3, poz. 29), uznał za zgodne z Konstytucją zniesienie rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. kilkudziesięciu sądów, bez uwzględnienia stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, co praktycznie prowadzi do oddania w ręce władzy wykonawczej tak fundamentalnej dla porządku prawnego państwa i demokracji kwestii, jaką jest ustrój wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądu. Należy zresztą zauważyć, że uznanie art. 20 Pr.u.s.p. za zgodny z Konstytucją, nie oznacza, iż jego zastosowanie w konkretnych okolicznościach było zgodne z Konstytucją, sięganie bowiem do tego przepisu wymaga szczególnej rozwagi i roztropności, a także uwzględniania całokształtu zasad konstytucyjnych oraz opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Wykładnia funkcjonalna i systemowa art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 i art. 75 § 3 Pr.u.s.p. prowadzi do wniosku, że decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe w związku ze zniesieniem - także przez Ministra - określonego sądu, staje się zasadniczo skuteczna

i wykonalna dopiero po upływie terminu do jej zaskarżenia, a w razie wniesienia przez sędziego odwołania, dopiero po jego oddaleniu przez Sąd Najwyższy. W sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją zniesienie przez władzę wykonawczą kilkudziesięciu sądów, tylko takie rozumienie wymienionych przepisów zapewniałoby realną kontrolę władzy sądowniczej przynajmniej nad decyzją Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe, co pozwoliłoby na realizację konstytucyjnych zasad niezależności sądów i sędziów od władzy wykonawczej. W takim ujęciu organem współrozstrzygającym i współodpowiedzialnym za przeniesienie sędziego byłby także Sąd Najwyższy. Taka wykładnia nakazuje zapewnienie stosownego okresu na zniesienie określonego sądu lub wdrożenie reformy sądownictwa likwidującej kilkadziesiąt sądów, pozwalającego także na rozpoznanie ewentualnych odwołań. Sprzyja w ten sposób stabilności organizacji wymiaru sprawiedliwości, gwarantującej pewność prawa i zaufanie obywateli do sądu.

Przy rozważaniach omawianej kwestii nie można jednak pomijać, że wiąże się ona z zagadnieniem prawnym powstałym na tle konkretnej sytuacji wynikającej z wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia z dnia 5 października 2012 r., znoszącego 79 sądów rejonowych, w wyniku czego przeniesiono na inne miejsca służbowe ok. 500 sędziów, z których ponad 300 złożyło odwołania od decyzji Ministra do Sądu Najwyższego, podejmując jednocześnie z konieczności i poczucia odpowiedzialności czynności orzecznicze w nowym miejscu służbowym. Przyjęcie, że decyzje o przeniesieniu uzyskują skuteczność dopiero po oddaleniu odwołań sędziów, nakazywałoby uznanie, że czynności składów orzekających z udziałem tych sędziów i wydane przez nie orzeczenia były *ab initio* dotknięte nieważnością; do czasu oddalenia odwołania przez Sąd Najwyższy sędzia nie byłby uprawniony do orzekania w nowym miejscu służbowym, jak też nie mógłby wykonywać służby w dawnym, nieistniejącym już sądzie, a zatem w istocie byłby pozbawiony w ogóle miejsca służbowego.

Konsekwencje praktyczne wskazanej wykładni art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 i art. 75 § 4 Pr.u.s.p. są więc w konkretnej sytuacji trudne do zaakceptowania, co skłania do poszukiwania innego rozwiązania sprzyjającego budowaniu zaufania obywateli do sądu oraz uwzględniającego dobro i interes

uczestników postępowania sądowego. W związku z tym należy zwrócić uwagę przede wszystkim na cechy odwołania, o którym mowa w art. 75 § 4 Pr.u.s.p., oraz charakter postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym w wyniku jego wniesienia. Ustawodawca nie dał w tym zakresie żadnych wskazówek, przepisy bowiem nie określają ani terminu złożenia odwołania, ani zasad postępowania i zakresu kognicji Sądu Najwyższego. W tej sytuacji trafnie w literaturze i orzecznictwie zaproponowano stosowanie, w drodze analogii, przepisów o odwołaniu sędziego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie przeniesienia w stan spoczynku (art. 73 § 1 p.u.s.p.), genetycznie i funkcjonalnie najbardziej zbliżonych (por. m.in. uchwała pełnego składu Izby Pracy, Ubezpieczeń i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2004 r., III PZP 2/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 121). Oznacza to, że do rozpoznania przez Sąd Najwyższy odwołania sędziego od decyzji Ministra Sprawiedliwości podjętej na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt. 1 p.u.s.p. ma analogiczne zastosowanie art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714, ze zm., dalej: „uKRS”), stanowiący, że do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej.

Stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej – odpowiednio do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, a dodatkowo przez analogię w odniesieniu do decyzji Ministra Sprawiedliwości – oznacza, że po wprowadzeniu niezbędnych zabiegów adaptacyjnych Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie stosując przepisy o postępowaniu kasacyjnym. Nie można jednak z tego wnosić, że omawiane odwołanie od decyzji Ministra Sprawiedliwości stanowi – jak skarga kasacyjna – nadzwyczajny środek zaskarżenia. Należy podkreślić, że odwołanie jest środkiem jedynym i wyłącznym, o charakterze specjalnym, zarówno jeżeli chodzi o jego funkcję procesową, jak i przedmiot ochrony (ochrona ustroju sądów oraz służbowego interesu sędziego), trudno zatem przypisać mu cechę „nadzwyczajności”. Odwołanie wymierzone przeciwko aktowi organu władzy wykonawczej dotyczącemu ustroju sądów i władzy sądowniczej należy więc lokować – w systemie szeroko rozumianych środków zaskarżenia rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym – wśród specjalnych środków prawnych skierowanych

przeciwko aktom pozajurysdykcyjnym, ostatecznym i wykonalnym w chwili wydania (doręczenia).

Sąd Najwyższy w wyrokach wydanych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r., Nr 11, poz. 67 – dalej „u.KRS”) stwierdził, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku (art. 70 § 1 w zw. z art. 73 p.u.s.p.) jest skuteczna z chwilą jej podjęcia i doręczenia sędziemu, mimo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2007 r., III KRS 6/06, OSNP 2008, nr 304, poz. 52 i z dnia 4 marca 2004 r., III KRS 2/03, OSNP 2004, nr 22, poz. 394). Zwrócił uwagę, że odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podlega rozpoznaniu w sposób odpowiadający rozpoznaniu skargi kasacyjnej i nie może być utożsamiane lub porównywane z wniesieniem apelacji od nieprawomocnego orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Wprawdzie obecnie obowiązujący art. 43 ust. 1 u.KRS stanowi, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie, jednak – jak wskazano w literaturze – przepis ten należy wyklądać w powiązaniu z ust. 2, regulującym kwestię prawomocności uchwały w sytuacji określonej w art. 37 ust. 1 u.KRS. Intencją ustawodawcy było uregulowanie w taki sposób jedynie prawomocności uchwały Rady w szczególnej sytuacji występującej w postępowaniu nominacyjnym na wolne stanowisko sędziowskie, jeżeli ubiega się o nie kilku kandydatów, a nie we wszystkich przypadkach podjęcia uchwały w sprawie indywidualnej.

Stosowanie przytoczonych przepisów do decyzji Ministra Sprawiedliwości podjętej na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt. 1 p.u.s.p. uzasadnia zatem wniosek, że decyzja ta jest skuteczna od chwili jej podjęcia i doręczenia zainteresowanemu sędziemu, w związku z czym od dnia określonego w decyzji miejscem służbowym sędziego jest sąd w niej wskazany.

Taka wykładnia pozwala uniknąć negatywnych skutków odroczenia w czasie skuteczności decyzji o przeniesieniu. Ma na celu głównie ochronę interesów uczestników postępowań sądowych i dobro wymiaru sprawiedliwości, nie stanowi

natomiast aprobaty dla normatywnych regulacji pozwalających na zniesienie wyłącznie aktami władzy wykonawczej kilkudziesięciu sądów i przeniesienie kilkuset sędziów, a więc przeprowadzenie reformy głęboko ingerującej w strukturę władzy sądowniczej i prawo obywateli do sądu. Nie może też służyć sankcjonowaniu nieprawidłowych działań Ministra Sprawiedliwości, który przygotowując szeroką reformę sądownictwa, nie zapewnił obywatelom poczucia ciągłości, pewności i stabilności oraz zaufania do działania wymiaru sprawiedliwości, a także nie przewidział odpowiednio długiego okresu na jej realizację, co zasadnie postulowała Krajowa Rada Sądownictwa.

Opis rozmiaru nieprawidłowości uzupełnia stwierdzenie, że – co jest Sądowi Najwyższemu znane z urzędu – wiele decyzji o przeniesieniu sędziów, w tym decyzję dotyczącą sędziego, członka jednoosobowego składu orzekającego Sądu Rejonowego, który przedstawił rozpoznawane zagadnienie prawne, podjął nie Minister Sprawiedliwości, lecz – działający z jego upoważnienia – podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Należy przypomnieć, że problem zastępstwa organu (Ministra Sprawiedliwości) był już podejmowany przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110-5/07, uchwała ta jednak dotyczy delegowania sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie (art. 77 § 1 pkt 1 Pr.u.s.p.). Fakt, że chodzi o delegację za zgodą sędziego dał Sądowi Najwyższemu podstawę do uznania, że inicjatorem i „kreatorem” czasowej zmiany miejsca służbowego jest sędzia, a nie Minister Sprawiedliwości, którego akt delegacji został w tej sytuacji uznany za wyłącznie porządkowy, o charakterze niewładcym, dopełniający wolę delegowanego sędziego. W konsekwencji uprawnienie Ministra Sprawiedliwości przewidziane w art. 77 § 1 pkt. 1 p.u.s.p. uznano za uprawnienie dotyczące kierowania działem administracji rządowej – „sprawiedliwość”, co uzasadniało przyjęcie możliwości zastosowania do decyzji wydanej na tej podstawie przepisów art. 37 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (jedn. tekst Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm., dalej: „uRM”).

Argumentacji tej nie można jednak w żadnym stopniu odnosić do decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 Pr.u.s.p. o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe, która może być wydana mimo braku zgody sędziego i dotyczy zmiany miejsca służbowego na stałe. Należy powtórzyć, że wykonywanie przez sędziego władzy sądowniczej w sądzie, w którym ma on swoje miejsce służbowe określone w akcie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, jest jedną z konstrukcyjnych, fundamentalnych zasad ustroju sądów, zagwarantowanych w Konstytucji. Podobne rozwiązania są przyjęte w konstytucjach wielu krajów europejskich; miejsce służbowe jest elementem władzy sądowniczej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Z tych względów, jak wskazano, powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości wydawania decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe uważane jest za naruszenie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, co tym bardziej musi odnosić się do sytuacji, w których decyzję o stałym przeniesieniu sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe wydaje organ pomocniczy Ministra Sprawiedliwości, niebędący jego zastępcą i niezaliczany nawet do organów administracji rządowej.

Przewidziane w art. 75 § 3 p.u.s.p. uprawnienie Ministra Sprawiedliwości nie należy do zakresu władzy wykonawczej i nie jest decyzją administracyjną, nie mają więc do niego zastosowania art. 37 ust. 1 i ust. 5 uRM ani przepisy ustawy o działach administracji rządowej, gdyż dotyczą tylko działań ministrów jako organu administracji publicznej w sprawowaniu władzy wykonawczej. Nie mogą mieć zatem zastosowania do omawianej kompetencji Ministra Sprawiedliwości, należącej ściśle do zakresu władzy sądowniczej; w takich przypadkach Minister Sprawiedliwości działa nie jako organ administracji publicznej, lecz występuje w roli organu władzy publicznej, w której – zgodnie z art. 36 uRM – zastąpić go może jedynie Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez niego członek Rady Ministrów i tylko wtedy, gdy stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie zostało obsadzone lub w razie czasowej niezdolności Ministra do wykonywania obowiązków.

Sąd Najwyższy, rozważając kwestie dotyczące przenoszenia uprawnień przez piastuna organu administracji, wielokrotnie stwierdzał, że kompetencje

organu administracji publicznej – przyznane mu na podstawie przepisu szczególnego, nienależące jednak do sfery administracji publicznej – nie mogą być przekazywane innej osobie. W szczególności w uchwale z dnia 5 kwietnia 2007 r. I PZP 3/07 (OSNP 2007, nr 21-22, poz. 308) stwierdził niedopuszczalność przenoszenia przez Ministra Sprawiedliwości na inne osoby (sekretarza i podsekretarza stanu) kompetencji do mianowania i zwalniania asesorów sądowych, uznając, że mianowanie i zwalnianie asesorów dotyczy wykonywania władzy sądowniczej *sensu stricto*, a zatem wykracza poza sferę administracji publicznej i nie może być przekazane innej osobie. Uchwała ta nawiązuje do powszechnie znanego, ugruntowanego, jednoznacznego i zaaprobowanego w piśmiennictwie stanowiska zajmowanego przez Sąd Najwyższy w tym przedmiocie od wielu lat w orzeczeniach dotyczących kompetencji przyznanych różnym organom administracji publicznej na mocy przepisów szczególnych, obejmujących działania nienależące do sfery administracji (por. m.in. uchwały z dnia 27 września 1991 r., III CZP 61/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 49, z dnia 22 grudnia 1980 r., III CZP 38/80, OSNCP 1981, nr 7, poz. 121, z dnia 10 października 1979 r., III CZP 65/79, OSNCP 1980., nr 3, poz. 46 i z dnia 9 lutego 1974 r., III CZP 64/73, OSNCP 1974, nr 7-8, poz. 121 oraz wyrok z dnia 19 marca 1982 r., III CRN 35/82, niepubl.).

Z tych względów należy stwierdzić, że przewidziane w art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. uprawnienie do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przysługuje wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości, w związku z czym nie może być przekazane innej osobie, w tym sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu. Sprzeciwia się temu także zasada równorzędności między przedstawicielami władzy wykonawczej i sądowniczej. Jest oczywiste, że sędzia, którego status wywodzi się bezpośrednio z Konstytucji oraz decyzji Prezydenta RP, opartej na uchwale organu konstytucyjnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, pozostaje na wyższej pozycji ustrojowej niż sekretarz oraz podsekretarz stanu – urzędnicy niewchodzący w skład Rady Ministrów i niezaliczani do organów administracji rządowej. Stanowią oni element struktury politycznej (kierowniczej) ministerstwa jako pomocnicy ministra, pomagający w kierowaniu resortem; są najbliższymi współpracownikami ministra i najwyższymi urzędnikami ministerstwa, ale nie

można przypisać im funkcji organów państwowych, gdyż swoje zadania wykonują w imieniu i z upoważnienia ministra. Także z tych zatem względów decyzja bezpośrednio dotycząca statusu sędziego oraz terytorialnego zakresu władzy sądowniczej – ingerującą głęboko w zasadę podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) – nie może być przez Ministra Sprawiedliwości przenoszona na inne osoby. Podejmując ją, Minister Sprawiedliwości ponosi osobistą odpowiedzialność prawną i ustrojową, której nie może się wyzbyć ani scedować na inne osoby.

W tej sytuacji decyzja o przeniesieniu na inne miejsce służbowe podjęta przez inną osobę, także „z upoważnienia” Ministra Sprawiedliwości, jest wadliwa (bezprawna), a sędzia, którego ona dotyczy, nie może wykonywać władzy jurysdykcyjnej w sądzie (na obszarze jurysdykcyjnym), do którego został „przeniesiony”. Skład orzekający z jego udziałem jest zatem sprzeczny z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

Okoliczności powodujące nieważność postępowania sąd bierze pod rozwagę z urzędu w każdym stanie sprawy, bada zatem także, czy skład sądu jest zgodny z prawem, tj. w tym wypadku również to, czy decyzja o przeniesieniu na nowe miejsce służbowe sędziego zasiadającego w składzie sądu została podjęta zgodnie z prawem, a w szczególności we właściwym trybie i przez uprawniony podmiot. Nie uchyla tego obowiązku okoliczność, że prawidłowość przeniesienia sędziego na inne stanowisko będzie przedmiotem badania Sądu Najwyższego w wyniku odwołań wniesionych przez poszczególnych sędziów na podstawie art. 75 § 4 Pr.u.s.p.; dopóki kwestie te nie zostały przez Sąd Najwyższy przesądzone *ad certum iudici*, dopóty sąd w każdej sprawie – w ramach kontroli doraźnej oraz instancyjnej – bada je w ramach obowiązku brania pod rozwagę z urzędu nieważności postępowania. Należy przy tym podkreślić, że kognicja Sądu Najwyższego w sprawach wszczętych na podstawie art. 75 § 4 Pr.u.s.p. ma zasadniczo inny charakter; obejmuje kwestie ustrojowe i dotyczy statusu konkretnego sędziego jako piastuna władzy sądowniczej, z uwzględnieniem występujących w stosunku służbowym elementów pracowniczych, natomiast kontrola prawidłowości składu orzekającego w konkretnej sprawie jest dokonywana w aspekcie czysto procesowym.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.