

POSTANOWIENIE

Dnia 3 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Przesławski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołania M. G.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 29 lipca 2022 r.
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie z odwołania od zmiany podziału
czynności,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 3 października 2024 r.,

**odracza rozpoznanie sprawy i przedstawia do rozstrzygnięcia
składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące
zagadnienie prawne:**

**„Czy art. 22a § 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo o
ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2072
ze zm.) w zakresie w jakim stanowi, iż odwołanie do Krajowej
Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący
zmiana? zakresu obowiązków sędziego, w szczególności
przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w
przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się
sprawy z tego samego zakresu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z
art. 2 Konstytucji RP?”.**

Tomasz Przesławski Oktawian Nawrot Aleksander Stępkowski

UZASADNIENIE

1. Uchwałą nr 782/2022 z dnia 29 lipca 2022 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie z odwołania od zmiany podziału czynności Krajowa Rada Sądownictwa (dalej również: „KRS” lub „Rada”), na podstawie art. 41 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2021, poz. 269, dalej: „u.KRS”) w zw. z art. 22a § 5 i 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020, poz. 2072 ze zm., dalej: „p.u.s.p.”), umorzyła postępowanie w sprawie z odwołania M. G. – sędziego Sądu Okręgowego w E. od zmiany podziału czynności, ustalonej przez Prezesa Sądu Okręgowego w E., obowiązującej od 13 czerwca 2022 r.

Odwołanie od uchwały Rady nr [...], za pośrednictwem KRS, wniósł do Sądu Najwyższego 1 września 2022 r. (data prezentaty KRS) SSO M. G. (dalej również: „Odwołujący”). Na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS zaskarżył wskazaną uchwałę z uwagi na jej podjęcie z oczywistym naruszeniem prawa, tj. art. 41 u.KRS.

Na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS Odwołujący wniósł o: 1) uchylenie uchwały nr 782/2022 z dnia 29 lipca 2022 r. i przekazanie odwołania od dokonanej w dniu 10 czerwca 2022 r. przez Prezesa Sądu Okręgowego w E. zmiany zakresu podziału czynności na rok 2022, skutkującej przeniesieniem sędziego M. G. do orzekania w IV Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w E., Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania; 2) przyjęcie odwołania do rozpoznania (art. 398⁴ § 2 k.p.c.); 3) przeprowadzenie dowodu z merytorycznej Uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie odwołania sędziego Sądu Okręgowego w E. E. P. od dokonanej z dniem 1 lipca 2020 r. przez Prezesa Sądu Okręgowego w E. zmiany zakresu podziału czynności na rok 2020, skutkującej przeniesieniem sędziego E. P. z I Wydziału Cywilnego do orzekania w IV Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w E..

W uzasadnieniu Odwołujący podniósł, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroku z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie 1571/07 *Bilgen v. Turcja*, opublikowanym w Systemie Informacji Prawnej LEX nr 3144557, dalej również: „ETPCz”) oraz Trybunału Sprawiedliwości

Unii Europejskiej (wyroku z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 opublikowanym w Systemie Informacji Prawnej LEX nr 3231110, dalej również: „TSUE”), zastosowanie art. 22a § 6 p.u.s.p. przewidującego, że od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje, jest sprzeczne z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej również: „EKPCz”).

Odwołujący podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, „dokonawszy przeglądu różnych międzynarodowych instrumentów odnoszących się do problematyki przeniesień sędziowskich, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że tego rodzaju instrumenty dążą do potwierdzenia prawa osób sprawujących władzę sądowniczą do ochrony przed arbitralnym przenoszeniem będącej dopełnieniem niezawisłości sędziowskiej. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił między innymi znaczenie gwarancji proceduralnych oraz możliwości zaskarżenia na drodze sądowej decyzji mających wpływ na karierę sędziów, w tym ich status, a w szczególności decyzji o przenoszeniu sędziów bez ich zgody, tak aby zagwarantować, by ich niezawisłość nie była zagrożona wskutek nieuprawnionych nacisków zewnętrznych (...). Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, wywodzony z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanego w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych, 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. Wynika stąd, że reguły i zasady przypomniane w pkt. 113 niniejszego wyroku odnoszące się do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów powinny, *mutatis mutandis*, znaleźć także zastosowanie do takiego systemu przeniesień. A zatem istotne jest to, aby środki w postaci przeniesienia sędziego bez jego zgody – nawet gdy są one, jak w kontekście sprawy w postępowaniu głównym, 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 art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony” (ust. 116, 117, 118 wyroku TSUE z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19).

Z powyższych względów, dla zapewnienia Odwołującemu prawa dostępu do sądu, konieczne w jego opinii jest, aby niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy, przeprowadził kontrolę zasadności decyzji o przeniesieniu sędziego bez jego zgody do orzekania w innym wydziale oraz zasadności decyzji o umorzeniu postępowania podjętej przez Krajową Radę Sądownictwa w ramach odwołania wniesionego od decyzji o przeniesieniu.

W dalszej części uzasadnienia Odwołujący wskazał, że z nagrania z posiedzenia Rady z 29 lipca 2022 r. wynika, że u podstaw wydania uchwały nr [...] o umorzeniu postępowania w przedmiocie jego odwołania legło stanowisko, iż odwołanie nie przysługuje, gdyż przeniesienie nastąpiło do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, co w wydziale, w którym Odwołujący orzekał wcześniej. Tym samym organ uznał, iż w I Wydziale Cywilnym oraz w IV Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w E. rozpoznawane są sprawy z tego samego zakresu.

W opinii Odwołującego powyższe stanowisko pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. Nie można bowiem w żaden sposób przeprowadzić takiej wykładni gramatycznej, czy też celowościowej (funkcjonalnej) tego przepisu, która pozwoliłaby dojść do wniosku, iż sprawy z zakresu prawa cywilnego są tożsame ze sprawami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Odwołujący ponadto podkreślił, że o sposobie interpretacji powyższego przepisu wypowiedział się między innymi Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 czerwca 2020 r. w sprawie I NO 173/19 wskazując, że należy dokonywać jej w powiązaniu z art. 12 § 1 (a także art. 16 § 1) p.u.s.p., który stanowi, że w sądzie rejonowym można tworzyć wydziały: cywilny, karny,

rodzinny i nieletnich, pracy, ubezpieczeń społecznych albo pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczy, ksiąg wieczystych i egzekucyjny. Jednocześnie ustawodawca precyzuje w każdym przypadku zakres spraw, które rozpatrywane są przez dany wydział i w taki też sposób należy interpretować normę zawartą w tym przepisie.

W taki też sposób – w opinii Odwołującego – wskazany przepis interpretowała wcześniej sama Rada, która rozpoznawała merytorycznie odwołania sędziów od zmian zakresów podziałów czynności, skutkujących przeniesieniami sędziów pomiędzy wydziałami cywilnymi oraz wydziałami pracy i ubezpieczeń społecznych. Dla przykładu, niemal w identycznej sprawie Krajowa Rada Sądownictwa rozpoznała odwołanie sędziego Sądu Okręgowego w E. E. P. od dokonanej z dnia 1 lipca 2020 r. przez Prezesa Sądu Okręgowego w E. zmiany zakresu podziału czynności na rok 2020, skutkującej przeniesieniem tegoż sędziego – z I Wydziału Cywilnego – do orzekania w IV Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w E..

2. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy powziął poważne wątpliwości co do zgodności art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p., w zakresie, w jakim odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu obowiązków sędziego, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. sędzia lub asesor sądowy, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Odwołanie nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu. Językowe znaczenie przytoczonego przepisu jest jednoznaczne, zaś jego tetyczną konsekwencją jest uznanie niedopuszczalności drogi sądowej w sprawach z odwołań sędziów od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie z odwołania od zmiany podziału czynności. Jednocześnie zauważyć należy, że prokonstytucyjna wykładnia wskazanego

przepisu, uwzględniającą zasadę prawa do sądu, zasadę przyzwoitej legislacji lub zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, w istocie prowadziłyby do pominięcia wskazanego przepisu, w zakresie określonym w pytaniu prawnym, w procesie stosowania prawa przez Sąd Najwyższy. W ten sposób doszłoby jednak do naruszenia zasady legalizmu oraz trójpodziału władz (art. 7 i art. 10 Konstytucji RP) i zastąpienia prawodawcy przez sąd stosujący prawo poprzez uznanie normy prawnej za nieobowiązującą.

Dokonując wykładni przepisu w zgodzie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej sąd nie może interpretować jej w ten sposób, iż pomija część przepisu, jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją”. Odmowa zastosowania przepisów ustawy z powodu rzekomej hierarchicznej niezgodności z aktem wyżej rangi prowadzi do nieuprawnionego wkroczenia sądu w sferę wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. M. Safjan, *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, (w:) H. Jerzmański (red.), *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002*, Warszawa 2002, s. 38).

3. Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy postanowieniem z 15 grudnia 2022 r., I NKRS 87/22, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 22a § 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2072 ze zm.) w zakresie w jakim stanowi, iż odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu obowiązków sędziego, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP?”.

4. Stan prawny, w zakresie istotnym dla celów przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, na płaszczyźnie ustawowej uwzględniał przede wszystkim treść art. 22a p.u.s.p., którego brzmienie jest następujące:

„§ 1. Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu apelacyjnego, prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu okręgowego a prezes sądu rejonowego w sądzie rejonowym po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu okręgowego ustalają podział czynności, który określa:

1. przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu,
2. zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw,
3. plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych

- przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego.

[...]

§ 4. Prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1. W przypadku asesorów sądowych, o których mowa w § 1a, zmiana zakresu obowiązków skutkująca przeniesieniem do innego wydziału sądu jest możliwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych, nie wcześniej jednak niż po upływie roku służby i tylko raz.

§ 4a. Przeniesienie sędziego do innego wydziału wymaga zgody sędziego.

§ 4b. Nie wymaga zgody sędziego przeniesienie go do innego wydziału, jeżeli:

- 1) przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu;
- 2) żaden inny sędzia w wydziale, z którego następuje przeniesienie, nie wyraził zgody na przeniesienie;
- 3) przenoszony sędzia jest przydzielony do wydziału, o którym mowa w § 2.

[...]

§ 5. Sędzia lub asesor sądowy, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Odwołanie nie przysługuje w przypadku:

- 1) przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu;
- 2) powierzenia obowiązków w tym samym wydziale na zasadach obowiązujących pozostałych sędziów, a w szczególności odwołania przydziału do sekcji lub innej formy specjalizacji.

§ 6. Odwołanie, o którym mowa w § 5, wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe”.

Jako całość, art. 22a p.u.s.p. został wprowadzony do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z dniem 28 marca 2012 r., na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 203, poz. 1192). Pierwotnie przewidywał on ogólnie możliwość zmiany podziału czynności „w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1” (§ 4), przy czym sędzia, w przypadku zmiany podziału czynności skutkującej zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, mógł odwołać się do kolegium sądu apelacyjnego, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków (§ 5). Kolegium sądu niezwłocznie podejmowało uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Przed podjęciem uchwały kolegium miało obowiązek wysłuchać sędziego, jeżeli odwołanie zawierało taki wniosek i sędzia mógł stawić się na posiedzenie kolegium. Do czasu podjęcia uchwały sędzia wykonywał obowiązki dotychczasowe (§ 6).

Projekt rządowy nie obejmował art. 22a p.u.s.p., który znalazł się w ustawie dopiero w trakcie prac komisji (zob. Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw i poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, druk sejmowy VI kad. Nr 4330). Z tego względu ani nie jest znany dokładny cel ustawodawcy, ani nie dano zainteresowanym podmiotom możliwości zajęcia stanowiska wobec zmiany w toku czynności legislacyjnych. Nowelę z 2011 r. oceniano w doktrynie krytycznie, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. W zakresie dotyczącym art. 22a p.u.s.p. zarzucano ustawodawcy przede wszystkim brak zaangażowania samorządu sędziowskiego w proces ustalania podziału zadań. Wskazywano jednak również na rysujące się zagrożenia dla gwarancji niezawisłości sędziowskiej: „[r]egulacja ta stanowi istotny regres w stosunku do uprzednich, które miały wmontowany system zabezpieczający sędziów przed arbitralnością i nadużyciem biurokracji sądowej. Wprawdzie art. 22a § 5 przewiduje, że sędzia, w przypadku zmiany podziału czynności skutkującej zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału

sądu, może odwołać się do kolegium sądu apelacyjnego, ale kolegium to nie jest organem samorządowym. Co więcej, prezes jako przewodniczący kolegium ma wpływ na jego prace i decyzje [...]. W przypadku art. 22a § 5 prezes sądu apelacyjnego ma kierować opiniowaniem swoich własnych decyzji. Jest to zupełnie nieracjonalne [...]. Obecnie rozwiązania przewidziane w art. 22a § 1 i § 5 stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej [...]. Trzeba pamiętać, iż podział czynności, a więc rodzaj spraw oraz ich liczba mogą stanowić skuteczny sposób nacisku na sędziego, który osłabi jego niezależność wobec władzy wewnętrznej w obecnym stanie prawnym, podlegającej nadzorowi administracyjnemu władzy wykonawczej. Problem zmiany zakresu czynności nie powinien być widziany – jak to jest w art. 22a § 1 – tylko w optyce sprawnego zarządzania sądami bez uwzględnienia gwarancji sędziego zawartych w art. 178 ust. 1 Konstytucji” (zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sejmowy 2012 nr 5, s. 85).

Również przed dokonaniem dalszych zmian, które doprowadziły do nadania art. 22a p.u.s.p. obecnej treści, zmiana podziału czynności mogła polegać na przeniesieniu sędziego między wydziałami. Niemniej jednak w sposób wyraźny możliwość przeniesienia sędziego bez jego zgody do wydziału, w którym są rozpoznawane sprawy z tego samego zakresu, uregulowano dopiero w art. 22a § 4b p.u.s.p., który został dodany na mocy art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1452) z mocą obowiązującą od dnia 12 sierpnia 2017 r.

Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, że deklarowanym celem nowelizacji było doprecyzowanie możliwości objęcia podziałem czynności, dokonywanym przez prezesów sądów, planu pełnienia dyżurów sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych, a także wprowadzenie ścisłych zasad przeniesienia sędziego z jednego wydziału do innego wydziału. Wykluczyć bowiem nie można, że niekiedy przeniesienie może stanowić formę szykany sędziego. Projektowana regulacja znacznie ogranicza dyskrecyjną władzę prezesa sądu

regulując sposób procedowania i kryteria, którym organ administracji sądowej powinien się kierować przy podejmowaniu takiej decyzji (druk sejmowy VIII kad. Nr 1491, s. 10 uzasadnienia). Wyjaśnienia znaczenia kryteriów decydujących o możliwości przeniesienia sędziego bez jego zgody, w tym określenia „wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”, uzasadnienie projektu nie zawiera.

Następnie art. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1443), który wszedł w życie 10 sierpnia 2018 r. (zob. art. 24 ustawy), zmienił brzmienie art. 22a § 5 p.u.s.p. poprzez ustanowienie, w miejsce dotychczasowej możliwości odwołania do kolegium sądu apelacyjnego, odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa, jednak z zastrzeżeniem m.in. przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu – w których to sprawach odwołanie nie przysługuje; ponadto uregulowano zasady, tryb i formę wniesienia odwołania (§ 6). W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono przyczyn ani celów nowelizacji, ograniczając się do zreferowania treści zmienianych lub dodawanych przepisów (zob. druk sejmowy VIII kad. Nr 2731, s. 40 uzasadnienia).

5. Postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa jest uregulowane w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, która przewiduje w szczególności obowiązek umorzenia postępowania, jeżeli podjęcie uchwały stało się zbędne lub niedopuszczalne (art. 41 u.KRS). W doktrynie wskazuje się, że podjęcie uchwały o umorzeniu zamyka działanie Rady w danej sprawie w sposób formalny, bez załatwienia sprawy indywidualnej co do meritum (M. Niezgódka-Medek, (w:) R. Pęk, M. Niezgódka-Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 232). Do umorzenia postępowania może dojść nie tylko z przyczyn takich, jak cofnięcie wniosku lub śmierć wnioskodawcy, lecz również w przypadku, w którym Rada nie ma kompetencji wynikającej z odpowiedniego przepisu prawa materialnego do prowadzenia postępowania w sprawie. Jak wskazano w judykaturze na tle kompetencji określonej w art. 3 ust. 2

pkt 2 u.KRS, gdzie ogólnie przewidziano rozpatrywanie przez KRS wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, jeżeli takie uprawnienie wynika z odrębnych przepisów, Rada nie rozstrzyga merytorycznie wszystkich spraw z wniosku sędziego, nawet rodzajowo określonych, czyli nie działa tak jak sąd cywilny w sprawie cywilnej (art. 1 k.p.c.), który przy braku podstaw do umorzenia postępowania rozpoznaje sprawę (powództwo) merytorycznie. Decyzję (uchwałę) podejmowaną na podstawie art. 41 u.KRS o umorzeniu postępowania warunkuje uprzednia analiza prawa materialnego w aspekcie zasadniczego pytania, czy sędzia jest uprawniony do przeniesienia w stan spoczynku. Rada umarza postępowanie z wniosku sędziego o przeniesienie w stan spoczynku, gdy takie uprawnienie sędziemu nie przysługuje (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 sierpnia 2013 r., III KRS 208/13).

6. Z powyższego wynikają następujące wnioski: po pierwsze, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych w kształcie obowiązującym w dniu wydania zaskarżonego zarządzenia Prezesa Sądu Okręgowego w E. przewiduje w stosunku do sędziego, którego dotyczy zmiana podziału czynności, odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Po drugie, ustawodawca najwyraźniej założył, że niezależnie od kierunku rozstrzygnięcia przez KRS zainteresowany zostanie potraktowany jako adresat aktu wewnętrznego, ponieważ uchwała Rady nie podlega ani obowiązkowi uzasadnienia, ani dalszej kontroli sądowej (art. 22a § 6 zdanie czwarte i piąte p.u.s.p.). Po trzecie, ta sama ustawa przewiduje wprost, że przeniesienie sędziego do innego wydziału nie wymaga zgody sędziego, jeżeli następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu; ogranicza się wyłącznie częstotliwość takiego przenoszenia (nie częściej niż raz na trzy lata) oraz nakazuje się uwzględnić staż pracy w wydziale, z którego następuje przeniesienie. Po czwarte, w takich okolicznościach sędziemu *explicite* wyłącza się wszelkie formalne gwarancje przestrzegania jego statusu, pozbawia się go bowiem prawa do odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa, co oznacza, że zależy on wyłącznie od decyzji

właściwego prezesa sądu i nie może przedstawić swojej sprawy żadnemu organowi zewnętrznemu w stosunku do tego, który jest nad nim przełożony (art. 22a § 5 zdanie drugie pkt 1 p.u.s.p.). Wreszcie po piąte, ustawodawca nie definiuje określenia „sprawa z tego samego zakresu”.

7. Podniesiona przez Sąd Najwyższy w pytaniu skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wątpliwość dotyczyła w pierwszej kolejności zgodności wskazanej normy z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP statuuje konstytucyjne powszechne prawo podstawowe zwane „prawem do sądu”. Zgodnie z tym przepisem, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jednocześnie, jak wskazuje się w doktrynie, zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do sądu” oznacza uznanie znaczenia sądów dla określania statusu prawnego jednostki we wszystkich sytuacjach, w których może to okazać się potrzebne (zob. P. Sarnecki, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 233).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Ocena dopuszczalności odwołania w niniejszej sprawie bezpośrednio zależy od określenia relacji między tym przepisem a art. 22a § 6 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim ten ostatni przepis wyklucza odwołanie (do Sądu Najwyższego) od uchwały Rady w przedmiocie odwołania sędziego od zarządzenia (decyzji) prezesa sądu o ustaleniu lub zmianie podziału czynności. Na odpowiedź mają również wpływ nadrzędne nad ustawą przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawa międzynarodowego i europejskiego.

Wstępnie należy odnotować, że rozważana tutaj kwestia była już przedmiotem wypowiedzi w orzecznictwie, które dotąd co do zasady jednolicie

opowiadało się za niedopuszczalnością odwołania do Sądu Najwyższego, skutkującą koniecznością jego odrzucenia. Zauważa się mianowicie, że art. 22a § 6 zdanie piąte p.u.s.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu ogólnego, jakim jest art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze u.KRS. Zgodnie zatem z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* przyjmuje się, że od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie odwołania od podziału czynności odwołanie nie przysługuje, co z kolei uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie odwołania wniesionego przez Odwołującego. Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazywał, że niesłuszny jest zarzut, że regulacja zawarta w art. 22a § 6 p.u.s.p. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 EKPCz, gdyż pozbawia sędziego, któremu zmieniono zakres czynności przenosząc go do innego wydziału wbrew jego woli, prawa do sądu. Zdaniem Sądu Najwyższego zmiana zakresu czynności sędziego nie konstytuuje bowiem „sprawy” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w której musi być zagwarantowana droga sądowa. Nie można uznać, by prawo do sądu było prawem nieograniczonym i bezwzględnym, przysługującym każdemu podmiotowi w każdym przypadku, a więc także sędziemu w każdej sprawie, jaka może dotyczyć go w związku ze stosunkiem ustrojowym i służbowym, łączącym go odpowiednio z państwem oraz z sądem, w którym sędzia ten pełni swoje obowiązki (z wielu zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 25 września 2019 r., I NO 42/19; 9 stycznia 2020 r., I NO 181/19; 15 stycznia 2020 r., I NO 174/19; 3 sierpnia 2020 r., I NO 80/20). Zważyć przede wszystkim należy na konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej, jakie wynikają z ustawy zasadniczej, a z których najważniejsze to gwarancja nieusuwalności (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP). Interpretując ten ostatni zakaz należy wskazać – *a contrario* – że dopuszczalnym jest przeniesienie sędziego do innego wydziału w ramach zmiany podziału czynności, czego podstawą jest kwestionowany przepis art. 22a p.u.s.p.

Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że „sprawą” nie jest spór wewnątrz organu władzy publicznej, w tym sprawa ze stosunku nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz sprawa ściśle związana z podległością służbową w relacji między przełożonymi i podwładnymi w organach

państwowych (z wielu zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 sierpnia 2020 r., I NO 80/20). Postępowanie przed KRS w istocie ma charakter wewnętrzny (służbowy), co można uzasadnić historią analizowanej regulacji art. 22a p.u.s.p., pierwotnie nie przewidującą w ogóle kontroli zmiany podziału czynności, a następnie – od 2011 r. – przyznającej taką kompetencję kolegium sądu apelacyjnego. Tym samym, jak wskazuje Sąd Najwyższy, wywodzenie prawa do sądu w sprawie, o jakiej mowa, w której odwołanie ma zaledwie charakter „techniczny”, pozwalając niekiedy na dodatkową refleksję w przedmiocie bardziej trafnego wykorzystywania orzeczniczych zasobów kadrowych w poszczególnych sądach, „stanowi próbę nadużycia prawa podmiotowego poprzez sztuczne wykreowanie prawa do sądu, w sprawie, w której z uwagi na jej charakter z pewnością prawo takie przysługiwać nie może” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 lipca 2020 r., I NO 57/19; zob. również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998 nr 4, poz. 50; 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004 nr 5, poz. 45; 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111; 30 października 2012 r., SK 20/11, OTK-A 2012 nr 9, poz. 110).

8. Z drugiej strony Sąd Najwyższy wskazał, że istnieją poważne argumenty przemawiające na rzecz dopuszczalności odwołania, tj.:

1) Odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zostało wniesione w sprawie, w której Rada umorzyła postępowanie. Pomimo wywodzonego z art. 22a § 6 p.u.s.p. braku obowiązku uzasadnienia uchwały, powołana w niej podstawa prawna, czyli art. 22a § 5 p.u.s.p., wyraźnie wskazuje na to, że kierowano się przy tym przesłanką niedopuszczalności odwołania sędziego od zmiany podziału czynności dotyczącej jego zakresu obowiązków, która polegała na przeniesieniu między wydziałami, w których rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy zauważył, że chociaż przepisy ogólne, tj. art. 22a § 4a oraz § 5 zdanie pierwsze p.u.s.p., przyznają sędziemu

określone gwarancje jego konstytucyjnego statusu, a więc, z jednej strony, uzależniają przeniesienie między wydziałami sądu od jego zgody, z drugiej zaś strony, w razie braku zgody na przeniesienie, zapewniają możliwość zbadania formalnej poprawności i zasadności decyzji prezesa sądu przez Krajową Radę Sądownictwa – tj. przez organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), to jednocześnie przepisy szczególne, czyli art. 22a § 4b pkt 1 oraz § 5 zdanie drugie pkt 1 p.u.s.p., uchylają owe gwarancje w określonych sytuacjach. W tych okolicznościach, nawet jeśli uzna się prawo sędziego do odwołania za „techniczne”, bowiem służące dodatkowemu namysłowi nad racjonalnością wykorzystania kadry orzeczniczej, a nie ochronie „prawa do zajmowania stanowiska” w określonym wydziale sądu, to jednak nie ulega wątpliwości, że już wstępna ocena prezesa sądu, iż przeniesienie nie będzie wymagało ani zgody sędziego, ani prawa do odwołania do KRS, może okazać się zwyczajnie błędna, zaś błąd organu administracji sądowej będzie naruszeniem obowiązującej ustawy.

Argument ten rzuca nowe światło na charakter prawny postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa i prowadzi do postawienia przed nią daleko idącej powinności – otóż Rada nie może być postrzegana jedynie jako organ dokonujący oceny racjonalności zmiany podziału czynności w aspekcie jak najefektywniejszego wykorzystania kadr wymiaru sprawiedliwości. Staje się ona również – a może nawet przede wszystkim – zobowiązana do badania legalności czynności prezesa sądu. Zasada działania władz publicznych na podstawie i w granicach prawa ma silne zakotwiczenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie tylko jest wyeksplikowana w art. 7 Konstytucji RP, lecz co więcej, biorąc pod uwagę, że zasadniczo legalizm trzeba potraktować jako część składową klauzuli art. 2 Konstytucji RP (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2 uzup., Warszawa 2016, s. 241-242), samo dopuszczenie do naruszenia prawa przez organ władzy publicznej musi być uznane za podważające ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011 nr 2, poz. 10). Przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej – do takich zaś trzeba

zaliczyć również prezesa sądu (prezes sądu, obok dyrektora sądu, jest bowiem organem sądu, czyli „elementem władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym”, przy czym, inaczej niż dyrektor sądu, wykonuje również czynności administracji sądowej niezbędne do wykonywania przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej; zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013 nr 8, poz. 121) jest wpisane w pochodną od klauzuli państwa prawnego zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej powinno się przewidzieć możliwość kontroli legalności czynności podejmowanych przez organ administracji sądowej, choćby nawet nie dotyczyły one w danym wypadku bezpośrednio interesów jednostek. Przestrzeganie prawa jest bowiem wartością nadrzędną, podyktowaną interesem ogólnym.

Analogiczne racje obowiązują w odniesieniu do uchwały Rady. Co prawda można twierdzić, że umarzając postępowanie w przedmiocie odwołania Odwołującego od zmiany zakresu obowiązków skutkującej przeniesieniem do innego wydziału sądu bez jego zgody, Rada musiała w jakiś sposób zbadać zgodność z prawem decyzji prezesa sądu i pośrednio wyraziła akceptację dla zastosowania przezeń art. 22a § 4 w zw. z § 4b p.u.s.p., gdyby mianowicie uznała, że prezes sądu działał w danej sprawie *ultra vires*, to przecież podjęłaby uchwałę merytoryczną, uchylając zmianę podziału czynności w stosunku do Odwołującego. Rzecz jednak w tym, że jest to stanowisko praktycznie nieweryfikowalne. Nie wiadomo, czy i jak daleko posunięty namysł Rady stał za podjętą uchwałą. Ustawodawca wyłączył w art. 22a § 6 p.u.s.p., który Rada zastosowała w sprawie, obowiązek uzasadnienia uchwały, więc w istocie pozbawił zarówno Odwołującego, jak i prezesa zainteresowanego sądu, prawa do zapoznania się z przesłankami rozstrzygnięcia. Tymczasem uzasadnienie pełni doniosłe funkcje w ramach polityki stosowania prawa i wywołuje skutki zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organu, który wydał daną decyzję, uchwałę lub orzeczenie. Rada co prawda nie jest sądem ani nawet organem administracji publicznej, jednak orzekając „w ostatniej instancji” w sprawach o tak fundamentalnym znaczeniu, powinna być zobowiązana do komunikowania

swojej oceny zainteresowanym, tym bardziej że dzięki temu byłoby możliwe wypracowanie pewnych standardów wykładni art. 22a p.u.s.p. i ograniczenie sfery niepewności adresatów norm tego artykułu co do zawartych w nim zwrotów, np. „wydziały, w których rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”. Warto zresztą zwrócić uwagę, że w orzecznictwie konstytucyjnym wymaganie uzasadnienia jest postrzegane – w przypadku orzeczeń sądów ostatniej instancji – jako ważny element uczciwej procedury (rzetelności, sprawiedliwości proceduralnej), wywodzony z art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005 nr 3, poz. 29; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006 nr 1, poz. 2; 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK-A 2007 nr 6, poz. 53; zob. również J. Roszkiewicz, *Uzasadnienie rozstrzygnięć organów władzy publicznej jako wartość konstytucyjna*, Przegląd Konstytucyjny 2021 nr 3, s. 178 i n.). Rezygnacja z tego wymagania w przypadku organów niebędących sądami, zwłaszcza gdy stoją na straży wartości kluczowych z punktu widzenia państwa prawnego, byłaby więc trudna do zaakceptowania.

2) Drugi argument, nie mniej istotny od poprzedniego, dotyczy kwalifikacji odwołania od decyzji prezesa sądu, jako konstytuującego „sprawę” w znaczeniu konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście trudno jest polemizować z argumentem, że pojęcie sprawy nie obejmuje sytuacji faktycznych, w których nie istnieją interesy możliwe do ochrony przed sądem – zwłaszcza, że znajduje on wyraźne oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (w szczególności zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09). Problemu nie da się jednak rozwiązać przez proste stwierdzenie braku elementu sporu o prawa i obowiązki jednostki oraz podporządkowania służbowego sędziego poleceniom przełożonego w strukturze organu państwowego. Po pierwsze, jest tak dlatego, że sędzia – chociaż jest funkcjonariuszem publicznym, zobowiązanym do wykonywania poleceń – jest również jednostką, wobec której mogą być podejmowane, w związku ze stosunkiem służbowym zawartym między nim a sądem, rozstrzygnięcia i decyzje niekorzystnie wpływające na jej status w ramach stosunku służbowego oraz dobra osobiste, a przez to prawa i obowiązki leżące poza stosunkiem służbowym. I tak, np. podejmowane przez prezesa sądu

decyzje mogą obiektywnie pogorszyć warunki pracy sędziego czy też narażać go na negatywny odbiór w środowisku (jako osoby najwidoczniej niekompetentnej, którą „trzeba było przesunąć” gdzie indziej), przez co istotnie wpływają na jego cześć, godność, możliwość godzenia pracy orzeczniczej z życiem prywatnym itp. Zainteresowany sędzia może postrzegać decyzję prezesa jako obiektywnie nieuzasadnioną i stanowiącą zwykłą szykanę. Te aspekty nie są bez znaczenia, również z punktu widzenia dalszej sprawności funkcjonowania sądu, a więc gdyby sprawa odwołania od podziału czynności miała uchylać się w ogóle spod kontroli sądowej, to sędzia nie miałby właściwie żadnego instrumentu pozwalającego w sposób obiektywny zapobiec lub usunąć skutki naruszenia jego słusznym interesów; oparte na takich okolicznościach powództwo przed sądem powszechnym, zmierzające np. do zaprzestania dyskryminującego traktowania czy też usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych przez pracodawcę, byłoby wszak oczywiście bezzasadne lub, w najlepszym wypadku, również w razie częściowego uwzględnienia, i tak nie prowadziłoby do satysfakcjonującego powoda rozstrzygnięcia.

Zauważyć należy, że odmienną od dotychczas przyjmowanej przez Sąd Najwyższy optykę przyjmuje również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka beneficjentem powszechnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPCz, jest nie tyle poszukujący ochrony prawnej sędzia, ile raczej całe społeczeństwo, które ma interes w dostępie do sądu „niezawisłego” oraz „bezstronnego”. Sędzia powinien zatem, już choćby w interesie ogólnym, podlegać ochronie przed możliwymi naciskami zarówno z zewnątrz, jak i – co szczególnie istotne – z wewnątrz systemu sądownictwa. Naruszenie przez państwo art. 6 ust. 1 EKPCz jest bowiem możliwe również na skutek działań podejmowanych przez innych sędziów niż zainteresowany, np. przez prezesa sądu lub przewodniczącego wydziału (w szczególności zob. wyrok ETPCz z 22 grudnia 2009 r., *Parlov-Tkalčić p. Chorwacji*, skarga nr 24810/06, par. 86; szerzej na ten temat: J. Sillen, *The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights*, *European Constitutional Law Review* 2019 nr 1, s. 104 i n.).

Co więcej, w świetle ewolucji orzecznictwa strasburskiego, trudno jest bronić poglądu, że sędzia jako taki nie korzysta z prawa do sądu we wszelkich sporach między nim a jego przełożonymi, z uwagi na ich wewnętrzny charakter i wynikającą stąd niezdatność do rozpoznania sprawy przez sąd. Wprost przeciwnie, linia orzecznicza *Eskelinen* (zob. wyrok ETPCz z 19 kwietnia 2007 r., *Vilho Eskelinen i in. p. Finlandii*, skarga nr 63235/00) potwierdza uznanie za obowiązujące domniemanie prawa do sądu po stronie funkcjonariusza publicznego (w tym sędziego); ciężar wskazania okoliczności, świadczących przeciwko temu prawu, spoczywa na zainteresowanym państwie, które chciałoby je wyłączyć, przy czym nie wystarcza samo istnienie przepisu wyłączającego dostęp do sądu na mocy prawa krajowego, lecz ponadto konieczne jest należyte i obiektywne uzasadnienie jego ustanowienia (zob. wyroki ETPCz z: 31 października 2017 r., *Kamenos p. Cyprów*, skarga nr 147/07; 30 czerwca 2021 r., *Broda i Bojara p. Polsce*, skargi nr 26691/18, 27367/18, par. 98-100).

Zasadniczo nie znajduje uzasadnienia wyłączenie spod gwarancji art. 6 EKPCz „zwykłych sporów pracowniczych”, takich jak te odnoszące się do wynagrodzeń, dodatków lub podobnych uprawnień. W istocie równie trudno byłoby inaczej kwalifikować sprawy podziału czynności skutkującego przeniesieniem sędziego do innego wydziału. Co prawda pełnienie mandatu należy do sfery imperium (wykonywania władzy publicznej), jednak rodzaj i zakres spraw, które sędzia ma rozpoznawać w związku z podziałem czynności, dotyczy bezpośrednio pełnionych obowiązków, za które sędzia otrzymuje wynagrodzenie w ramach stosunku służbowego. Przenikanie się zatem obu sfer dość wyraźnie przemawia za brakiem uzasadnienia dla wyłączenia możliwości odwołania do Sądu Najwyższego.

Zauważyć ponadto należy, że ograniczenie prawa do sądu, poprzez wyłączenie kontroli uchwały KRS w przedmiocie zmiany podziału czynności dotyczącej zakresu obowiązków indywidualnego sędziego, nie jest również zgodne z prawem Unii Europejskiej. Jak wynika z wyroku TSUE z 6 listopada 2021 r., C-487/19, sprawy uchwał KRS w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od decyzji prezesa sądu dotyczących zmiany podziału czynności

skutkującej przenoszeniem sędziów między wydziałami bez ich zgody wchodzi w zakres zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia jednostkom prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE), jako że sąd należący do polskiego sądownictwa powszechnego, jakim jest sąd okręgowy, bezspornie może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii. W tym celu kluczowe jest zachowanie jego niezależności, co wiąże się z wymaganiem w art. 47 akapit drugi KPP dostępu do „niezawisłego” sądu. W tym względzie ważne jest, aby sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Wymóg niezawisłości oznacza m.in. odpowiednią konstrukcję systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak aby wyłączyć wszelkie ryzyko wykorzystywania go jako instrumentu politycznej kontroli treści orzeczeń. Tymczasem przeniesienie sędziego bez jego zgody zarówno do innego sądu, jak i nawet między wydziałami tego samego sądu, może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, ponieważ mogą wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenie spraw, które mają oni w swoim referacie, ale również mogą one mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do ukarania dyscyplinarnego (zob. wyrok TSUE z 6 października 2021 r., C-487/19, *W.Ż.*, pkt. 105-115).

Trybunał Sprawiedliwości nie omieszkiał odwołać się również do zbieżnego z powyższymi konkluzjami orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ostatecznie konkludując, że jest konieczne, aby niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy mógł, zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, przeprowadzić kontrolę zasadności decyzji prezesa sądu o przeniesieniu sędziego bez jego zgody oraz zasadności decyzji o umorzeniu postępowania przyjętej przez organ taki jak KRS w ramach odwołania wniesionego od wspomnianej decyzji o przeniesieniu.

Z uwagi na powyższe okoliczności w ocenie Sądu Najwyższego zasadne jest określenie, czy art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie w jakim stanowi, iż odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący

zmianą zakresu obowiązków sędziego, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

9. Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy powziął wątpliwość, czy kwestionowany art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie w jakim stanowi, iż odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa od podziału czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu obowiązków sędziego, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, nie przysługuje w przypadku przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Sąd Najwyższy wskazał, że syntetyczna regulacja art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, jest rozumiana jako łącząca trzy osobne, choć wzajemnie ze sobą sprzężone zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego. Z zasad tych orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza szereg zasad pochodnych, a niekiedy nawet pochodnych drugiego stopnia. W ramach zasady państwa prawnego, do takich zasad pochodnych (pierwszego stopnia) należy w szczególności zasada przyzwoitej legislacji (zwana także zasadą poprawnej, prawidłowej, właściwej lub rzetelnej legislacji). Wymaga ona tego, aby jednostkom zagwarantować pewność i bezpieczeństwo prawne, unikając przyznania organom państwowym zbyt dużej swobody oraz dowolności rozstrzygnięć.

W opinii Sądu Najwyższego przedstawionej w pytaniu prawnym przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu, przyjąć należy, że podstawowym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest zasada określoności prawa,

która wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny – przede wszystkim poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów, tak aby przyznawane prawa i nakładane obowiązki były wystarczająco oczywiste, przewidywalne i możliwe do wyegzekwowania. Niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP tylko w wypadkach skrajnych, kiedy rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa mających na celu wyeliminowanie niejednolitości stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być więc traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (zamiast wielu zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2008 r., K 50/05, OTK-A 2008 nr 5, poz. 79).

Dostrzegalny wydaje się również związek zasady określoności prawa z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. Mianowicie, niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera im poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK-A 2010 nr 2, poz. 9). Można zatem przyjąć, że w razie sprzeczności wskazanej regulacji z zasadą przyzwoitej legislacji, na ogół można również powiedzieć o naruszeniu zasady ochrony zaufania do państwa i prawa; obie te zasady mieszczą się w klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), jakkolwiek – w świetle uwag dotychczasowych – powinny stanowić osobne wzorce kontroli konstytucyjności.

Dla oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami przyzwoitej legislacji istotne są trzy kryteria, które składają się na tzw. test określoności prawa, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjną poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem

skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Jeśli chodzi o kryterium jasności przepisu, to chodzi o jego komunikatywność względem adresatów, a innymi słowy, o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Poprawność legislacyjna oznacza kierowanie się przez prawodawcę kanonem zasad prakseologicznych, zebranych m.in. w Zasadach techniki prawodawczej.

Problem, jaki Sąd Najwyższy dostrzegł w niniejszej sprawie na tle zasady przyzwoitej legislacji, wynika głównie z posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym: „sprawy z tego samego zakresu”. Ogólnie można powiedzieć, że zasada określoności przepisów prawnych nakłada na ustawodawcę wymaganie ostrożnego posługiwania się taką konstrukcją, choć oczywiście przy tworzeniu norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nie da się jej całkowicie uniknąć. Z pewnością za zbyt daleko idący można uznać pogląd, iż zwroty niedookreślone, takie jak występujący w art. 22a 5 pkt 1 p.u.s.p., *a priori* stanowią uchybienie legislacyjne. Wynik analizy jest jednak *in concreto* zależny od przyjętych danych wyjściowych, w tym zwłaszcza od tego, czy istnieją przekonania i oceny społeczne, praktyka orzecznicza oraz gwarancje proceduralne, które pozwalałyby na jego doprecyzowanie.

Nie ulega wątpliwości, że samo pojęcie „sprawy”, biorąc pod uwagę cały kontekst art. 22a p.u.s.p., który wszak dotyczy podziału czynności w ramach wykonywania przez sąd jego działalności jurysdykcyjnej, posiada punkt odniesienia w systemie prawnym. W Konstytucji RP (art. 45) termin „sprawa” odnosi się do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi i obejmuje on spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Generalnie chodzi o „rozstrzyganie o prawach danego podmiotu”.

Użyteczność powyższego rozumienia w kontekście wykładni art. 22a p.u.s.p. jest jednak ograniczona, zważywszy że przecież sądy nie tylko rozstrzygają spory, lecz również wykonują pewne zadania o innym charakterze, jak np. prowadzenie rejestrów, postępowanie mediacyjne, egzekucyjne i wykonawcze oraz cały szereg czynności procesowych mających charakter przygotowawczych

lub uzupełniających; są one określone w przepisach Prawa o ustroju sądów powszechnych jako „zadania z zakresu ochrony prawnej” (zob. art. 1 § 3 p.u.s.p.), choć wypada zastrzec, że również i wymiar sprawiedliwości – czyli rozpoznawanie „spraw” w ścisłym, prawnokonstytucyjnym znaczeniu – mieści się w formule „ochrony prawnej” *sensu largo*. Sędziowie wykonują w sądach zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości, zaś mogą – warunkowo – wykonywać również zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości (art. 2 § 1 i 2a p.u.s.p.). Tak więc jako „sprawę” dla celów wykładni art. 22a p.u.s.p. można określić wszelkie desygnaty szeroko pojętej ochrony prawnej, a zatem zarówno takie czynności, które polegają *stricte* na wymierzaniu sprawiedliwości (rozstrzyganiu wszelkich sporów), jak i takie, które wykraczają poza ściśle rozumiany wymiar sprawiedliwości, a dotyczą np. wykonywania orzeczeń.

Sporny zwrot ma charakter złożony, odnosi się bowiem do porównania spraw rozpatrywanych z jednej strony w wydziale, z którego sędzia jest przenoszony, oraz z drugiej strony w wydziale, do którego się go przenosi w związku z podziałem czynności. W przepisach art. 22a § 4b i § 5 zdanie drugie pkt 1 p.u.s.p. chodzi zatem o „sprawy” rozumiane jako czynności z zakresu ochrony prawnej – w tym również (ale nie tylko) z zakresu wymiaru sprawiedliwości – podejmowane przez sądy w poszczególnych wydziałach.

Ponieważ orzecznictwo Sądu Najwyższego nie sformułowało dotychczas żadnego stanowiska odnośnie do rozumienia określenia „spraw z tego samego zakresu”, należy odnieść się do dorobku doktryny. Generalnie nie jest on ani wyczerpujący, ani nadmiernie pogłębiony. Warto jednak odnotować – skądinąd niezbyt aktualną, bo odnoszącą się do przepisu przed kluczowymi zmianami z 2016 i 2018 r. – wypowiedź Z. S.. Wyjaśnia on, że kompetencję prezesa sądu do ustalenia podziału czynności wprowadzono z uwagi na rozmywanie się w pierwotnym stanie prawnym p.u.s.p. odpowiedzialności za ewentualne błędy, wynikające z uchwalania podziału czynności przez kolegium sądu. Kompetencja ciała kolegialnego była również niepraktyczna w razie zmiany (Z. Strus, (w:) A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 84). Dalej autor odnotowuje, że obowiązki sędziego są

zakotwiczone w Konstytucji RP (art. 175 ust. 1), zaś indywidualizują się w akcie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim (art. 55 p.u.s.p.). W podziale czynności ulegają one dalszej indywidualizacji i uszczegółowieniu. Pomimo dostrzeżenia dopiero co zasygnalizowanego, konstytucyjnego aspektu tego zagadnienia, komentator ustawy wyraźnie kwalifikuje je jako kwestię wewnętrznego zarządzania sądem. Na uwagę w kontekście sprawy zasługuje następujący fragment wskazanego opracowania: „[g]warancje uwzględnienia opinii środowiska (samorządu) bądź kolegiального organu sądu nie zostały potwierdzone w razie zmiany przez prezesa podziału czynności [...]. Za taką interpretacją przemawia prawo sędziego do odwołania się w razie szczególnej zmiany zakresu jego obowiązków. Ustawowy przykład takiej zmiany w postaci przeniesienia do innego wydziału przekonuje, że uwzględnienie odwołania wymaga istotnej zmiany zakresu obowiązków, można bowiem wyobrazić sobie przeniesienie do innego wydziału, które ze względu na stosowanie tej samej procedury i zasad prawa materialnego nie będzie dostateczną przyczyną podważenia decyzji prezesa”.

Odnosząc powyższą myśl do obecnego brzmienia przepisu, należałoby stwierdzić, że najprawdopodobniej intencją prawodawcy przy nowelizacjach art. 22a § 4b i 5 p.u.s.p., o których była wyżej mowa, było wyniesione z obserwacji praktycznych oraz analizy prawnodogmatycznej przekonanie, że konieczność uzyskania zgody zainteresowanego sędziego, a także przyznanie mu prawa odwołania od decyzji o zmianie podziału czynności poprzez przeniesienie go do innego wydziału jest pragmatycznie szkodliwe i praktycznie zbędne, kiedy wydziały – dotychczasowy oraz docelowy – rozpoznają sprawy na podstawie tej samej procedury oraz w oparciu o te same normy prawa materialnego. Innymi słowy, wymagany jest podwójnie tożsamy charakter działalności jurysdykcyjnej obu wydziałów. Na podstawie powyższej, roboczej definicji pojęcia „wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”, można by hipotetycznie uznać za dopuszczalne np. przeniesienie sędziego między dwoma wydziałami karnymi lub cywilnymi (w tym nawet między wydziałem I a II instancji). W takim bowiem wypadku wiedza i kwalifikacje sędziego, posiadane w związku ze specjalizacją zawodową, mogą być efektywnie wykorzystane z korzyścią dla sądu i wymiaru sprawiedliwości, sędzia zaś teoretycznie nie ponosi żadnego

uszczerbku. W tym stanie rzeczy – zakładając prawidłowość odczytania intencji ustawodawcy przez pryzmat tez komentatora art. 22a p.u.s.p. – oczywiście można byłoby argumentować, że realizacja prawa do odwołania jedynie niepotrzebnie przedłużyłaby procedurę zmiany podziału czynności, podczas gdy ryzyko podważenia decyzji prezesa sądu spowodowałoby szkodę dla sprawności funkcjonowania sądu. Oczywiście argumenty te, choćby były słuszne, w związku z dalszymi uwagami nie mogą być potraktowane jako wystarczające.

W konsekwencji można by przyjąć, że „sprawami z tego samego zakresu” są czynności jurysdykcyjne podejmowane przez wydziały, między którymi następuje przeniesienie sędziego, na podstawie tych samych norm prawa procesowego oraz materialnego. Brak podwójnej, kwalifikowanej tożsamości tak rozumianych spraw będzie prowadził do wniosku, że nie chodzi o sprawy „z tego samego zakresu”, nawet jeśli czynności wykonywane w danym wydziale będą w jakimś stopniu podobne, bowiem np. oparte na przepisach (nawet różnych działów) tego samego prawa procesowego (karnego lub cywilnego). Nie daje się jednak mimo wszystko całkowicie wykluczyć nawet stanowiska, że „sprawami z różnego zakresu” będą sprawy – odpowiednio cywilne lub karne – rozpoznawane w pierwszej i drugiej instancji. Funkcja sądu odwoławczego, nawet w postępowaniu cywilnym, nie pokrywa się bowiem z funkcją sądu, do którego właściwości rzeczowej należy dana sprawa; postępowanie apelacyjne zawsze niesie ze sobą pierwiastek kontroli prawidłowości orzeczenia sądu niższego, co wywołuje specyficzne problemy, np. nakaz zbadania przez sąd *ad quem*, czy sąd *a quo* rozpoznał istotę sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.), jak również czy też ocenił wiarygodność i moc dowodów zgodnie z kryteriami normatywnymi art. 233 § 1 k.p.c.

Zresztą nawet w wypadku uznania powyższej wykładni za prawidłową i uzasadnioną, co znacznie redukowałoby przypadki sporne, powstaje problem jej stabilizacji i upowszechnienia. Pojęcie „spraw z tego samego zakresu” ma charakter techniczny, dość odległy od intuicyjnych i upowszechnionych w społeczeństwie mierników ocen. Ustalenie, co oznacza „ten sam zakres spraw”, trudno uznać za zadanie łatwe i prowadzące do oczywistych rezultatów. Co więcej, brak obowiązku uzasadnienia uchwał KRS w przedmiocie odwołań sędziów

od podziału czynności, w połączeniu z ich niezaskarżalnością do Sądu Najwyższego, powoduje, że nie było dotychczas choćby cienia szansy na ustalenie jakiegokolwiek praktyki sądowej, która nadałaby określoną treść art. 22a § 4b i § 5 zdanie drugie pkt 1 p.u.s.p. i ograniczyłaby w ten sposób dość znaczną, jak się wydaje, uznaniowość interpretacji przepisów ustawy przez prezesów sądów.

Zauważyć przy tym należy, że taka konstrukcja przepisów wywołuje również dalsze wątpliwości, pod względem sytuacji prawnej sędziów przenoszonych do wydziałów, gdzie są rozpoznawane sprawy „nie z tego samego” i „z tego samego zakresu”. Mianowicie, o ile ci pierwsi teoretycznie mają prawo do odwołania, o tyle ci drudzy są go pozbawieni. Nie ma wystarczająco jasno określonej cechy różnicującej obie grupy. W konsekwencji należy wyrazić przekonanie, że ustawodawca stwarza nierówny standard traktowania tych dwóch grup sędziów bez żadnego obiektywnego uzasadnienia, co nawet przy założeniu, że sędzia nie ma „prawa podmiotowego” do zajmowania określonego stanowiska w strukturze organizacyjnej sądu i choćby tylko z tego powodu nie może powoływać się na zarzut nierównego traktowania przez władze publiczne, musi być postrzegane jako okoliczność dodatkowo pogłębiająca zarzut braku odpowiedniej określoności regulacji prawnej.

Reasumując, Sąd Najwyższy w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym wyraził stanowisko, że w aktualnym stanie prawnym, w którym ustawodawca uzależnia prawo do odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów przenoszonych między wydziałami bez ich zgody w zależności od uznaniowego kryterium, czy sędzia jest przenoszony do „wydziału, w którym są rozpoznawane sprawy z tego samego zakresu”, nie spełnia testu wystarczającej precyzji, a tym samym jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, stanowiącą pochodną klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Jednocześnie w ocenie Sądu Najwyższego oczywiste jest, że regulacja, która w istocie nadaje iluzoryczny charakter gwarancji proceduralnej w postaci odwołania do KRS, musi naruszać również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny:

„nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktować należy jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 Konstytucji” (z wielu zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK 2001 nr 2, poz. 29).

Sąd Najwyższy dostrzegł przy tym, że w pewnym stopniu negatywne skutki nieprawidłowości legislacyjnych mogłyby zostać ograniczone przez praktykę Krajowej Rady Sądownictwa, polegającą na skrupulatnym badaniu legalności działania prezesów sądów. W aktualnym stanie prawnym prawdopodobieństwo ukształtowania się takiej praktyki jest jednak znikome z uwagi na:

1) samo ograniczenie prawa do odwołania, 2) wywodzony z art. 22a § 6 p.u.s.p. brak obowiązku uzasadnienia uchwały, a także 3) wyłączenie uchwał Rady spod kontroli sądowej sprawowanej przez Sąd Najwyższy.

10. Postanowieniem z 23 lipca 2024 r., P 1/23, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie wobec niespełnienia warunku relewantności wyroku Trybunału dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym. W opinii Trybunału Konstytucyjnego warunek ten byłby spełniony tylko wtedy, kiedy sąd pytający przedmiotem kontroli uczyniłby nie tylko zaskarżony art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. lecz także art. 22a § 6 tej ustawy.

Uzasadniając postanowienie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. jest częścią regulacji poświęconej kompetencjom prezesa sądu w odniesieniu do zarządzania sądem, zaś w zakresie objętym pytaniem prawnym, kwestii dotyczącej dokonania podziału czynności dla poszczególnych sędziów danego sądu. W myśl art. 22a § 1 p.u.s.p. prezes sądu, po zasięgnięciu opinii kolegium sądu, określa zakres obowiązków sędziów i sposób ich uczestniczenia w podziale spraw (podział czynności) przy uwzględnieniu wskazanych w tym przepisie przesłanek, tj. specjalizacji sędziów w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw w wydziałach sądu i równomiernego i rozłożenia ich obowiązków

oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. Uwzględniając powyższe dyrektywy, prezes sądu może w każdym czasie, na podstawie art. 22a § 4 p.u.s.p., ustalić nowy podział czynności z tym jednak zastrzeżeniem, że przeniesienie sędziego do innego wydziału wymaga zgody tego sędziego.

Zgoda na przeniesienie do innego wydziału nie jest jednak wymagana, jeżeli przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu (art. 22a § 4b pkt 1 p.u.s.p.). Ponadto, w myśl zaskarżonego art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p., sędzia, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa. Odwołanie nie przysługuje natomiast sędziemu przeniesionemu do „wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”. Kwestionowana regulacja wyłącza zatem możliwość odwołania się do KRS od takiego podziału czynności.

W opinii Trybunału w ramach przedmiotowego zagadnienia istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 22a § 6 p.u.s.p. będąca *lex specialis* wobec zasady kontroli uchwał KRS przez Sąd Najwyższy określonej w art. 44 ust. 1 u. KRS. W myśl bowiem art. 22a § 6 p.u.s.p., którego sąd pytający nie zakwestionował: „Odwołanie, o którym mowa w § 5, wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem, Prezes sądu przekazuje odwołanie Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe”.

Z kolei zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje

w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że relacja powyższych przepisów, co również zauważył sąd pytający, była analizowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego i doczekała się jednolitej interpretacji. W świetle dotychczasowych judykatów Sądu Najwyższego, art. 22a § 6 p.u.s.p. jest przepisem szczególnym wykluczającym możliwość zastosowania przepisu ogólnego, jakim jest art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, co w konsekwencji oznacza, że od uchwały w przedmiocie odwołania od podziału czynności sędziemu nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. W ocenie Sądu Najwyższego, brak możliwości odwołania dotyczy wszystkich uchwał KRS w przedmiocie odwołania od podziału czynności *in genere*. Ponadto, jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, nawet w wypadku merytorycznego rozpoznania przez KRS odwołania, w sytuacji, gdy jego wniesienie do tego organu było niedopuszczalne, nie można na zasadach ogólnych wnieść odwołania od uchwały KRS do SN (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 24 września 2019 r., I NO 58/19; 25 września 2019 r., I NO 42/19; 9 stycznia 2020 r., I NO 181/19; 27 maja 2020 r., I NO 186/19; 9 czerwca 2020 r., I NO 173/19; 3 sierpnia 2020 r., I NO 80/20),

Trybunał Konstytucyjny, zauważając powyższą relację pomiędzy wskazanymi przepisami – w ślad za stanowiskami Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP przedstawionymi w sprawie – a także artykułując argumenty na rzecz przyznania kontroli sądowej względem zarządzeń prezesa ustalających podział czynności, podkreślił, że sąd pytający skierował zarzuty niekonstytucyjności jedynie względem art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p., pomijając całkowicie art. 22a § 6 p.u.s.p., a to właśnie treść tego przepisu determinuje niedopuszczalność orzekania przez Sąd Najwyższy w zakresie określonym w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym. Stąd też ewentualne orzeczenie Trybunału o niezgodności zakwestionowanego art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie określonym w pytaniu prawnym, w ocenie Trybunału, nie zdeterminuje rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem pytający sprawy. Niezależnie bowiem od ustalenia, czy sędziemu przysługuje odwołanie do KRS od zarządzenia

o podziale czynności skutkującym przeniesieniem do innego wydziału, to Sąd Najwyższy – wobec brzmienia art. 22a § 6 p.u.s.p. – i tak nie będzie miał kompetencji kontrolnej wobec uchwały KRS wydanej w ramach zaskarżonego art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p.

11. Nie sposób nie dostrzec, że Trybunał Konstytucyjny w swoim rozumowaniu całkowicie pominął okoliczność, że w art. 22a § 5 prawodawca wprowadził dwie różne procedury, odnoszące się do dwóch odmiennych sytuacji sędziego lub asesora sądowego, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków. Uzależnione są one od zaistnienia okoliczności wskazanych w punktach 1 i 2 art. 22a § 5 p.u.s.p.

W pierwszym przypadku, czyli w sytuacjach w których nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 22a § 5 pkt 1 i 2 p.u.s.p., przysługuje odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa. Do tego też przypadku bez wątpienia odnosi się art. 22a § 6 p.u.s.p. *in genere*.

W drugim przypadku, czyli w sytuacjach, gdy zachodzą okoliczności określone w art. 22a § 5 pkt 1 i 2 p.u.s.p., odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje. W tych też przypadkach, w odniesieniu, do których ustawodawca jednoznacznie przesądził, że odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje, zarówno logicznie, aksjologicznie, jak i funkcjonalnie, nie istnieje możliwość zastosowania art. 22a § 6 p.u.s.p. *in genere*.

Stosownie do powyższego podkreślić należy, że w obu określonych powyżej przypadkach na gruncie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych zastosowanie znajduje odmienna procedura, a także różny jest przedmiot uchwały podjętej przez Krajową Radę Sądownictwa.

W postanowieniu z 23 lipca 2024 r., P 1/23, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł powyższego i umorzył postępowanie z uwagi na brak zaskarżenia art. 22a § 6 p.u.s.p. W konsekwencji rozumowanie przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do wniosku, że w sytuacji określonej w art. 22a § 5

pkt 1 p.u.s.p., a zatem gdy, z uwagi na przeniesienie do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu, sędzia lub asesor sądowy nie ma możliwości wniesienia odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa, odwołanie to powinno być wniesione „za pośrednictwem sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe” (art. 22a § 6 p.u.s.p.). Jak wskazano w poprzednim akapicie wniosek ten *prima facie* jest niemożliwy do zaakceptowania.

Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy – zważywszy na okoliczności sprawy oraz treść przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego, w szczególności przesłanki funkcjonalnej – ograniczył przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne do oceny zgodności art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP. Jak jednocześnie podkreślił Sąd Najwyższy: „[w] przypadku niniejszego pytania prawnego chodzi o kwestię zasadniczą dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym, czyli czy sędziemu, w stosunku do którego nastąpiła zmiana przydziału czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, przysługuje odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania zakresu obowiązków również w przypadku, gdy przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu. Od odpowiedzi na powyższe pytanie bezpośrednio uzależniona jest bowiem kwestia, czy w sprawie istnieje droga sądowa (...). Jak wskazano wyżej nie ulega wątpliwości, że art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. jest kluczowy dla rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym, w ramach której Sąd ten powziął wątpliwość co do hierarchicznej zgodności powołanego przepisu z Konstytucją

Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku uznania bowiem przez Trybunał Konstytucyjny, za zgodny z Konstytucją art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie określonym w pytaniu prawnym, Sąd Najwyższy uzna niedopuszczalność drogi sądowej, której następstwem będzie odrzucenie odwołania. W przypadku zaś wyeliminowania z systemu prawnego art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. w określonym w pytaniu prawnym zakresie, a zatem uznania możliwości wniesienia odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa, której uchwały podlegają co do zasady kontroli Sądu Najwyższego, Sąd Najwyższy przystąpi do dalszego badania odwołania” (k. 26-28).

Innymi słowy, dopiero w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. otwiera się droga do ewentualnej oceny możliwości kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez Sąd Najwyższy. Naturalnie nie można z góry wykluczyć, że ocena ta nie będzie obejmowała możliwości zastosowania art. 22a § 6 zd. 5 p.u.s.p. Niemniej jednak, na obecnym etapie tego rodzaju wniosek, ze wskazanych wyżej względów jest przedwczesny. Podkreślić bowiem raz jeszcze należy, że z uwagi na różny przedmiot uchwał podejmowanych przez Radę na podstawie i w trybie art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. oraz art. 22a § 5 zd. 1 i 22a § 6 p.u.s.p., zastosowanie w sposób wybiórczy do pierwszej z nich elementów drugiej, w tym art. 22a § 6 zd. 5 p.u.s.p., wydaje się wątpliwe, a z pewnością wymaga szerokiego uzasadnienia. Przypomnieć bowiem należy, że obie wskazane procedury stanowią wyjątek od wynikającej z art. 44 ust. 1 u.KRS zasady, zgodnie z którą uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem. Zważywszy na jednoznaczne brzmienie przepisów, w szczególności art. 22a § 5 i 26a § 6 p.u.s.p., zasadę racjonalnego ustawodawcy, który w tym przypadku wprowadził dwie różne procedury dotyczące wyjątków od zasady, zasadę *clara non sunt interpretanda* i bezpośrednio powiązany z nią zakaz wykładni rozszerzającej, odnoszący się w szczególności do wyjątków, wątpliwe pozostaje przeniesienie części regulacji posiadającej charakter *lex specialis*, do innej, posiadającej ten sam charakter, w szczególności w sytuacji istnienia normy ogólnej gwarantującej drogę sądową.

12. Brak odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny na pytanie prawne przedstawione w postanowieniu Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2022 r., I NKRS 87/22, czyni je aktualnym. Żaden fakt prawny, od momentu zadania przez Sąd Najwyższy Trybunałowi Konstytucyjnemu wskazanego pytania prawnego, nie wpłynął na poważny stopień wątpliwości powziętych przez Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie co do wykładni art. 22a § 5 pkt 1 p.u.s.p. Jednocześnie podkreślić należy, że art. 22a § 5 p.u.s.p., obok art. 41 u.KRS i art. 22a § 6 p.u.s.p. stanowi podstawę zaskarżonej uchwały.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 82 § 1 u.SN orzekł jak w sentencji postanowienia.

Zdanie odrębne od postanowienia złożył SSN Tomasz Przesławski.

Tomasz Przesławski Oktawian Nawrot Aleksander Stępkowski

[SOP]

[ał]