

POSTANOWIENIE

Dnia 11 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania M. H.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej

w przedmiocie wniosku odwołującego się o wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego Leszka Bieleckiego od orzekania w sprawie toczącej się przed Sądem Najwyższym, III USK 17/24,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 11 grudnia 2024 r.

stwierdza swoją niewłaściwość i wniosek zgodnie z właściwością przekazuje do rozpoznania Sądowi Najwyższemu – Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

UZASADNIENIE

Pismem datowanym na 18 lipca 2024 r. M. H. zastępowany przez pełnomocnika będącego adwokatem wniósł o wyłączenie od rozpoznania sprawy toczącej się przed Sądem Najwyższym pod sygnaturą akt III USK 17/24 sędziego Sądu Najwyższego Leszka Bieleckiego.

Argumentacja przedstawiona we wniosku sprowadza się do kwestii powołania wskazanego sędziego na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym

przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 26 § 2 u.SN do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma toczyć się postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Na tle treści ww. przepisu ukształtował się w orzecznictwie pogląd o odrębności instytucji procesowych, które służą ocenie wniosków i oświadczeń zmierzających do wyłączenia sędziego, których podstawą są zarzuty niezależności sądu i niezawisłości sędziego, oraz tych, których podstawę stanowią zarzuty zmierzające do podważenia bezstronności sędziego w danej sprawie.

Pojęcie „niezależności” i „niezawisłości” zwykło się przy tym odnosić do okoliczności związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w ogólności, w tym do braku niezależności sądu wobec organów pozasądowych, braku samodzielności sędziego wobec władz i innych organów sądowych czy braku niezależności od wpływu czynników społecznych i politycznych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 maja 2020 r., I NWW 9/20; 3 czerwca 2020 r., I NWW 28/20; 10 listopada 2020 r., I NWW 64/20; 30 kwietnia 2021 r., I NWW 91/20).

„Bezstronność” określa się zaś jako obiektywną bezstronność sędziego rozumianą zarówno jako subiektywne poczucie sędziego co do własnej bezstronności, jak i jego bezstronność w odbiorze zewnętrznym opartą na zobiektywizowanych przesłankach i analizowaną przez odwołanie się do oceny sytuacji dokonanej przez przeciętnego, rozsądnie rozumującego

obserwatora procesu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 listopada 2022 r., I NWW 154/21).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano przy tym, że przepis art. 26 § 2 u.SN ustanowił wyłączną właściwość funkcjonalną Sądu Najwyższego w przypadku wniosków o wyłączenie sędziego, których podstawą są zarzuty dotyczące braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Konsekwentnie przyjęto, że pozostałe wnioski, oparte na innych podstawach (w tym zarzucie braku bezstronności sędziego), powinny zostać rozpoznane przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy, którego właściwość powinna być ustalana na podstawie przepisów odpowiedniej ustawy procesowej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 maja 2020 r., I NWW 9/20; 25 czerwca 2020 r., I NWW 10/20; 30 września 2020 r., I NWW 66/20; 10 listopada 2020 r., I NWW 58/20; 3 sierpnia 2021 r., I NWW 38/21).

Ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1259, dalej: „ustawa nowelizująca”), z dniem 15 lipca 2022 r. dodano jednak do ustawy o Sądzie Najwyższym przepisy art. 29 §§ 5-25, regulujące instytucję tzw. testu niezawisłości i bezstronności. Podobny instrument został wprowadzony w tym samym czasie również m.in. w art. 42a § 3-14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2072 ze zm., dalej: „p.u.s.p.”). Ustawodawca po raz kolejny rozbudował tym samym katalog środków prawnych umożliwiających badanie spełnienia przez sędziego rozpoznającego daną sprawę standardów niezawisłości i bezstronności.

Zgodnie z art. 29 § 5 u. SN dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego delegowanego do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy, przy czym okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy

do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności (art. 29 § 4 u.SN).

Podobne uregulowanie zawiera art. 42a § 3 p.u.s.p., stanowiąc, że dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Według art. 42a § 4 p.u.s.p., tego rodzaju wniosek o zweryfikowanie standardów niezawisłości i bezstronności na podstawie § 3 może być złożony jedynie wobec sędziego wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji lub apelację, z wyłączeniem spraw, w których termin do ich rozpoznania i wydania orzeczenia jest nie dłuższy niż miesiąc od dnia złożenia pisma procesowego wszczynającego postępowanie w sprawie.

Od strony procesowej, nowe instrumenty prawne, określone odpowiednio w art. 29 § 5 u.SN i art. 42a § 3 p.u.s.p., zostały tym samym ukształtowane jako środki, w ramach których można formułować zarzuty braku niezawisłości i bezstronności sędziego z powołaniem się na okoliczności towarzyszące jego powołaniu oraz postępowania sędziego po powołaniu, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego (realny) wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej stwierdzono, że „celem tej instytucji jest zapewnienie uczestnikom postępowania sądowego (...) gwarancji procesowych, że nie występują jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie bezstronności i niezawisłości sędziego orzekającego w sprawie”.

Oceniając relacje obowiązujących obecnie środków prawnych służących zagwarantowaniu standardu, którego spełnienia wymaga się od każdego sędziego (niezależnie od czasu jego powołania), wymierzającego sprawiedliwość i realizującego zarazem podmiotowe prawo człowieka do niezawisłego i bezstronnego sądu, należy wskazać, że w świetle brzmienia przepisów

art. 29 § 5 u.SN i art. 42a § 3 p.u.s.p. w zestawieniu z art. 26 § 2 u.SN, ramy przedmiotowe uregulowanych w tych przepisach instytucji są niewątpliwie częściowo zbieżne. Zarówno bowiem wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2 u.SN, jak i wnioski, uregulowane w art. 29 § 5 u.SN i art. 42a § 3 p.u.s.p., mogą być oparte na zarzucie braku niezawisłości sędziego, z tą jednak różnicą, że w ramach dwóch ostatnich wprost wskazano, iż dopuszczalne jest powołanie się na okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego oraz jego postępowania po powołaniu.

Co jednak istotne, mechanizmy rozpoznania wskazanych instytucji prawnych są odmienne. W aspekcie procesowym i ustrojowym postępowanie w przedmiocie wniosku, o którym mowa w art. 26 § 2 u.SN, ma bowiem charakter jednoinstancyjny, a organem wyłącznie właściwym do jego rozpoznania jest Sąd Najwyższy. Natomiast w przypadku wniosków, uregulowanych w art. 29 § 5 u.SN i art. 42a § 3 p.u.s.p., ustawodawca wprowadził model kontroli instancyjnej przewidując, że postępowanie ma charakter postępowania dwuinstancyjnego. Właściwość rzeczowa organu uprawnionego do rozpoznawania tego rodzaju wniosków w pierwszej instancji uzależniona została jednocześnie od tego, czy dotyczą one sędziego Sądu Najwyższego (ewentualnie sędziego delegowanego do tego Sądu), czy sędziego sądu powszechnego. W pierwszym przypadku postępowanie w przedmiocie tego rodzaju wniosków toczy się przed Sądem Najwyższym. W przypadku zaś środka, o którym mowa w art. 42a § 3 p.u.s.p., postępowanie w pierwszej instancji prowadzone jest w sądzie powszechnym.

Powyższe wskazuje, że w aktualnym stanie prawnym w przypadku oceny wniosku o wyłączenie, ograniczonego przedmiotowo jedynie do zarzutu braku niezawisłości sędziego, mamy do czynienia z kolizją procedur prawnych, co rodzi wątpliwości dotyczące tego, w jakim trybie tego rodzaju wniosek powinien być rozpoznany.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 marca 1993 r., K 9/92, stwierdził, że zasada bezpośredniego działania nowej ustawy polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie

nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Zasada ta umożliwia ustawodawcy dokonanie szybkiej zmiany prawa i potraktowanie stosunków prawnych danego rodzaju jednakowo według nowych norm prawnych przy założeniu, że nowe prawo odpowiada lepiej nowym warunkom jego obowiązywania niż prawo uchylane.

Przyjmuje się, że zasada bezpośredniego działania prawa nowego (retrospektywność) ma miejsce, gdy nowe prawo od momentu wejścia w życie reguluje także wszelkie zdarzenia bądź stosunki prawne z przeszłości, tj. zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze otwartym, ciągłym, które nie znalazły swojego zakończenia, a które rozpoczęły się pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy (por. orzeczenia TK z: 5 listopada 1986 r., U 5/86; 28 maja 1986 r., U 1/86; M. Sobol: *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 256).

Odnosząc się do standardów ochrony procesowej, w przypadku norm proceduralnych nie istnieje właściwa prawu materialnemu (prawu podmiotowemu) zasada praw słuszenie nabytych. Właśnie w opozycji do tej zasady jest konstruowana zasada aktualności przepisów prawa formalnego, która dopuszcza m.in. zmianę trybu (sposobu) postępowania w jego toku, łącznie z «odbieraniem» instancji nawet po wniesieniu środka zaskarżenia. W wypadku zmiany prawa procesowego, o dalszym przebiegu postępowania, o uprawnieniach stron, zakresie środków zaskarżenia, sposobu ich rozpoznawania itd. często decyduje więc element czasu, a więc z punktu widzenia stron – element losowy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2001 r., III CZ 10/01; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2492/11; z 25 października 2006 r., II GSK 154/06; z 3 lipca 2013 r., II OSK 587/12).

Należy zauważyć, że nowe instrumenty prawne, uregulowane odpowiednio w art. 29 § 5 u.SN i art. 42a § 3 p.u.s.p., zapewniają szersze gwarancje procesowe wnioskodawcy. Mechanizmy przewidziane w nowych przepisach wiążą się bowiem w szerszym wymiarze z gwarancjami konstytucyjnymi, takimi jak prawo do sądu,

w tym prawo do dwuinstancyjnego postępowania i zaskarżenia niekorzystnego rozstrzygnięcia.

Jednocześnie należy opowiedzieć się za potrzebą respektowania zasady wyłączności środków procesowych. Oznacza to, że granice między funkcjonującymi środkami prawnymi powinny być wyraźnie zaznaczone. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia stabilności systemu prawnego. Rolą judykatury jest przy tym podjęcie starań, aby stosowanie prawa procesowego prowadziło do racjonalnych i oczekiwanych rezultatów niezależnie od niefortunnie sformułowanych przepisów ustawowych. Obowiązujące przepisy powinno się w miarę możliwości interpretować w taki sposób, żeby skuteczne wniesienie danego środka prawnego mogło być możliwe i zapewniało stronie realny instrument niezbędny do zagwarantowania standardu niezawisłego sędziego i niezależnego sądu (por. T. Zembruski, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, PS 2019/2/20 38).

W konsekwencji powyższych rozważań należy uznać, że ze względu na wprowadzenie do krajowego porządku prawnego kolejnych środków prawnych służących ocenie spełnienia przez sędziego standardów niezawisłości i bezstronności – wniosek o wyłączenie sędziego, złożony przy rozpatrywaniu danej sprawy nie podlega już wyłącznej kognicji Sądu Najwyższego na podstawie art. 26 § 2 u.SN także w zakresie, w jakim zawiera on zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziowskiej. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie TSUE, w którym uznano, iż przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 § 2 i 4-6 i art. 82 § 2-5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również art. 10 tej ustawy, przekazujące do wyłącznej właściwości Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz.Urz.UE 2016 C 202, s. 1, dalej: „TFUE”) w związku

z art. 47 Karty Praw Podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii (zob. wyrok TSUE z 5 czerwca 2023 r., C-204/21). Przy czym o tym, na jakiej podstawie dany wniosek podlega rozpoznawaniu i w jakim trybie, decyduje treść wniosku, w tym w szczególności jego uzasadnienie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2021 r., I NWW 33/21).

Analiza treści wniosku złożonego w niniejszej sprawie wraz z jego uzasadnieniem wskazuje zaś, że wniosek ten został złożony w trybie art. 49 § 1 k.p.c., a zatem przyjąć należy, że powinien on być rozpoznany przez sąd, w którym sprawa się toczy (art. 52 § 1 k.p.c.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy, uznając się za niewłaściwy do rozpoznania wniosku, przekazał go na podstawie art. 49 § 1 oraz 52 § 1 k.p.c. Sądowi Najwyższemu – Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z właściwością.

ł.n

[a.ł]