

Sygn. akt I NWW 77/22

POSTANOWIENIE

Dnia 21 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania J.B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie
o wysokość należności z tytułu składek,

w przedmiocie wniosku pełnomocnika B. B. o wyłączenie sędziego
Sądu Rejonowego- M. S. od orzekania w sprawie toczącej się przed Sądem
Okręgowym w Rzeszowie IV U 740/20,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 21 grudnia 2022 r.

pozostawia wniosek bez rozpoznania

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 22 lutego 2022 r., Sąd Okręgowy w Rzeszowie przekazał na podstawie art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm., dalej: „u.SN”) do rozpoznania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wniosek pełnomocnika J.B. – Pani B. B. o wyłączenie SSR- M. S. od orzekania w sprawie o wysokość należności z tytułu zaległych składek sygn. IV U 740/20.

W pkt. V pisma procesowego z 28 grudnia 2021 r. wnioskodawczyni wskazała, że „sędzia M. S. delegowana przez ministra sprawiedliwości do orzekania w sądzie okręgowym nie spełnia wymogu Konstytucji do orzekania w sądzie, ponieważ nie jest powołana przez prezydenta” oraz że „jako delegowana przez władzę wykonawczą nie spełnia wymogu bezstronności w sporze z instytucją podległą władzy wykonawczej, której wyraźnie sprzyja”. W odpowiedzi

na wezwanie Sądu, w piśmie uzupełniającym z 7 lutego 2022 r. wnioskodawczynie doprecyzowała, że pkt V jest wnioskiem o wyłączenie sędziego. Ponadto wskazała ona, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że sędziowie powołani przez prezydenta po zaopiniowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie spełniają wymogów powołania zgodnie z ustawami, mimo że powołani zostali zgodnie z Konstytucją przez prezydenta. Jak zaznaczyła, sędziowie delegowani nie tylko nie zostali zaopiniowani przez właściwą jednostkę organizacyjną, ale i nie zostali powołani przez prezydenta. W takim stanie rzeczy nie spełniają wymogów bycia sędziami sądów do których zostali delegowani.

W związku z postanowieniem Wiceprezes TSUE z dnia 14 lipca 2021 r. C-204/21 R (EU:C:2021:593), w którym Rzeczpospolita Polska została zobowiązana m.in. do zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4-6 ustawy o Sądzie Najwyższym przekazującego do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu, zarządzeniem Nr 3/2021 Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 2021 r. wstrzymane zostało tymczasowo wydawanie zarządzeń o przydzieleniu spraw z wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego.

W wykonaniu Zarządzenia Przewodniczącego I Wydziału Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2022 r., wnioskodawczynie została wezwana do wskazania w terminie 7 dni czy z uwagi na podniesione we wniosku o wyłączenie sędziego zarzuty, wnosi o rozpoznanie tegoż wniosku w trybie art. 26 § 2 u.SN czy też w trybie przewidzianym w art. 42a § 3 i n. p.u.s.p., ze wskazaniem iż brak stanowiska w wyznaczonym terminie będzie równoznaczny z wnioskiem o nadanie wnioskowi o wyłączenie sędziego biegu w trybie art. 26 § 2 u.SN.

Wnioskodawczynie pismo odebrała 17 października 2022 r. i nie złożyła odpowiedzi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W myśl art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1904 ze zm., dalej: „u.SN”) do właściwości Sądu Najwyższego należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć 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. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

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 do ustawy o Sądzie Najwyższym przepisy art. 29 §§ 4-25, 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 zatem w ostatnich latach rozbudował tym samym katalog środków prawnych umożliwiających badanie spełnienia przez sędziego rozpoznającego daną sprawę standardów niezawisłości i bezstronności.

W art. 7 ust. 1 i 2 ustawy nowelizacyjnej z dnia 9 czerwca 2022 r. przewidziano regulacje intertemporalne, zgodnie z którymi nowe instytucje uregulowane m.in. w art. 42a § 3 p.u.s.p. mają odpowiednie zastosowanie również w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. przed 15 lipca 2022 r.). Wprawdzie w art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej wskazano, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie w których został wyznaczony skład sądu, wniosek może być złożony w terminie 14 dni od dnia wejścia tej ustawy. Przepis ten nie rozstrzygnął jednak w sposób jednoznaczny sposobu traktowania spraw, w których skład został wyznaczony, ale jednocześnie złożony został jeszcze przed

dnem wejścia w życie ustawy nowelizującej wniosek o wyłączenie sędziego oparty na zarzucie braku niezawisłości sędziowskiej.

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 wprowadzenie tych instrumentów oznacza, że nie należy już do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu. Zasadne było zatem zwrócenie się do wnioskodawczyni o wskazanie czy z uwagi na podniesione we wniosku o wyłączenie sędziego zarzuty, wnosi o rozpoznanie tegoż wniosku w trybie art. 26 § 2 u.SN, czy też w trybie przewidzianym w art. 42a § 3 i n. p.u.s.p.

Wnioskodawczyni pomimo odebrania wezwania wykonującego Zarządzenie Przewodniczącego I Wydziału Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z 19 września 2022 r. nie odpowiedziała na nie, czym wyraziła wolę rozpoznania jej wniosku na podstawie przepisów dotychczasowych, tj. na podstawie art. 26 § 2 u.SN.

2. Na podstawie art. 26 § 2 u.SN wniosek o wyłączenie sędziego podlega rozpoznaniu „na zasadach określonych w odrębnych przepisach”, a więc w sprawach karnych – na zasadach określonych w k.p.c., w tym w szczególności w art. 48-53¹ k.p.c. Wniosek taki należy do właściwości Sądu Najwyższego tylko wówczas, gdy jest oparty na wymienionych w art. 26 § 2 u.SN podstawach (1) braku niezależności sądu lub (2) braku niezawisłości sędziego. Natomiast zgodnie z art. 26 § 3 u.SN, tego rodzaju wniosek pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę, że rozpatrywany w niniejszym postępowaniu wniosek dotyczy jedynie wyłączenia sędziego, poza zakresem rozważań pozostaje zarzut braku niezależności sądu. W warunkach rozpatrywanej sprawy istotne jest natomiast ustalenie znaczenia „zarzutu braku niezawisłości sędziego”,

ponieważ jego wystąpienie w badanym wniosku przesądza, zgodnie z art. 26 § 2 zdanie pierwsze u.SN, o właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

3. Wykładni art. 26 § 2 u.SN, należy dokonywać mając na względzie konieczność zapewnienia skutecznej ochrony prawa strony do rozpoznania konkretnej sprawy przez niezależny i bezstronny sąd, przy pełnym poszanowaniu stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażonego w wyroku z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy. Wykładnia ta powinna umożliwiać kontrolę tego, czy w konkretnej sprawie nie dochodzi do naruszenia standardu niezależności i bezstronności gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).

Nawiązując, w pierwszej kolejności, do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego należy zaznaczyć, że zasada niezawisłości sędziowskiej została wyrażona w art. 178 ust. 1 Konstytucji i znajduje swoje odzwierciedlenie w prawie do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd (zob. wyrok TK z 17 listopada 2009 r., SK 64/08). Niezawisłość sędziego stanowi jeden z podstawowych warunków realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje się, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego (zob. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., C-624/18 i C-625/18, pkt 120). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, wymóg niezawisłości ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych

z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku innego interesu w rozstrzygnięciu sporu niż ścisłe stosowanie przepisu prawa (zob. wyroki: z 25 lipca 2018 r., C-216/18, pkt 63 i 65; 24 czerwca 2019 r., C-619/18, pkt 72 i 73; 19 listopada 2019 r., C-624/18 i C-625/18, pkt 121 i 122).

Podobnie ETPCz wskazuje, że pojęcia niezawisłości i obiektywnej bezstronności są ze sobą ściśle powiązane, co z reguły prowadzi do ich wspólnego badania (zob. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., C-624/18 i C-625/18, pkt 129 oraz orzeczenie EPTCz z 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 i przytoczone tam orzecznictwo).

Zasadnym jest przyjęcie, że wniosek o wyłączenie sędziego wchodzi w zakres art. 26 § 2 u.SN, jeżeli są w nim podnoszone argumenty odnoszące się 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 37/20). Odnosząc powyższe do wyodrębnianych w orzecznictwie TSUE dwóch aspektów niezawisłości, tj. zewnętrznego i wewnętrznego, z zarzutem braku niezawisłości sędziego, o którym mowa w art. 26 § 2 u.SN, mamy do czynienia w sytuacji, gdy motywy wniosku o wyłączenie sędziego wskazują na okoliczności odnoszące się do zewnętrznej niezawisłości sędziego (aspekt obiektywny).

4. Wyjaśniając znaczenie „zarzutu braku niezawisłości sędziego”, o którym mowa w art. 26 § 2 u.SN, uwzględnić należy również treść art. 26 § 3 u.SN. Reguluje on skutki procesowe złożenia wniosku dotyczącego wyłączenia sędziego obejmującego ustalenie lub ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Przepis ten musi być interpretowany w taki sposób, aby nie naruszać istoty instytucji wyłączenia sędziego, która zaliczana jest do gwarancji procesowych niezawisłości sędziego (zob. wyroki TK z: 20 lipca 2004 r., SK 19/02; 2 czerwca 2010 r., SK 38/09; 22 września 2015 r., SK 21/14). Równocześnie, w systemie prawa brak jest normy prawnej, która upoważniałaby jednych sędziów do rozstrzygania o posiadaniu statusu sędziowskiego przez innych sędziów. Nie można tego rodzaju normy wywodzić z ogólnej kompetencji władzy sądowniczej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), ponieważ odnosi się ona nie do sposobu realizowania tej funkcji, ale do orzekania o możliwości jej sprawowania. Aby można było sprawować tego rodzaju władzę, musiałaby ona posiadać wyraźne umocowanie w tekście Konstytucji RP, która – zgodnie z logiką zasady podziału władz – musiałaby wskazywać jako właściwy do sprawowania tego typu jurysdykcji organ znajdujący się poza strukturą władzy sądowniczej. W oczywisty sposób, polski system prawa konstytucyjnego nie przewiduje tego typu rozwiązań ustrojowych. W tym kontekście normatywnym niedopuszczalne jest, by jakkolwiek organ władzy sądowej dokonywał – w ramach tego samego segmentu władzy – oceny przyznania kompetencji do jej wykonywania (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 21 kwietnia 2020 r., I NWW 2/20; 3 czerwca 2020 r., I NWW 28/20; z 3 czerwca 2020 r., I NWW 37/20). Skoro zatem kwestionowanie statusu sędziego lub jego *votum* jest niedopuszczalne na drodze sądowej (ani w drodze jakiegokolwiek innej procedury – zob. I NOZP 3/19 pkt 36-37), to funkcją art. 26 § 3 u.SN jest właśnie przeciwdziałanie nadużywaniu instytucji wyłączenia sędziego i wykorzystywaniu jej w sposób, który prowadzi do naruszenia tych gwarancji i faktycznego podważenia zasady nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP). Dopuszczenie istnienia takiego trybu prowadziłoby też w łatwy sposób do paraliżu całego wymiaru sprawiedliwości. Słusznie więc ustawodawca przyjął, że konsekwencją złożenia takiego wniosku jest pozostawienie go bez rozpoznania. Nie jest to rozwiązanie procesowe obce polskiemu porządkowi prawnemu (por. art. 53¹ § 2 oraz art. 117² § 3 k.p.c.) i wykorzystywane jest celem przeciwdziałania abuzywnym praktykom procesowym (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2020 r., I NWW 16/20; 3 czerwca 2020 r., I NWW 28/20; z 3 czerwca 2020 r., I NWW 37/20).

5. Artykuł 26 § 2 zdanie pierwsze u.SN określa jedynie właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 52 § 1 k.p.c., sama zaś instytucja wyłączenia sędziego na wniosek (*iudex suspectus*) kształtowana jest w art. 49 k.p.c. Rozpatrzenie wniosku o wyłączenie sędziego obejmującego zarzut braku niezawisłości sędziego wymaga przede wszystkim wzięcia pod uwagę treści art. 49 § 1 k.p.c., który przewidują wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie.

Każdy wniosek o wyłączenie sędziego musi spełniać wymogi konstrukcyjne, które pozwalają na jego merytoryczne rozpoznanie. Dotyczy to w szczególności wymagania, aby oprócz postawienia wniosku o wyłączenie sędziego od rozpoznania konkretnej sprawy, sformułowano stosowne zarzuty, ich uzasadnienie i – w miarę możliwości – wykazano lub chociażby uprawdopodobniono okoliczności wskazujące na brak bezstronności lub niezawisłości sędziego, którego wniosek dotyczy (wniosek *in concreto*) (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2020 r., I NWW 7/20). Braki konstrukcyjne wniosku obejmujące brak zarzutów, brak ich uzasadnienia lub choćby uprawdopodobnienia przez podanie okoliczności faktycznych, na podstawie których można zweryfikować zasadność stawianych zarzutów (wniosek *in abstracto*), uniemożliwiają merytoryczne rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie art. 26 § 2 u.SN. Dopiero całościowa ocena konkretnego wniosku, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności i rodzaju podnoszonych w nim argumentów pozwala w konkretnej sprawie na uznanie, że mamy do czynienia z wnioskiem obejmującym zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 maja 2020 r., I NWW 9/20; 3 czerwca 2020 r., I NWW 16/20; 3 czerwca 2020 r., I NWW 28/20).

6. Odniesienie powyższych ustaleń do rozpatrywanego w tej sprawie wniosku pozwala uznać – w pierwszej kolejności – że wniosek ten obejmuje zarzut braku niezawisłości sędziów, przez co należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie art. 26 § 2 u.SN.

Po wtóre, sformułowany we wniosku w przedmiotowej sprawie zarzut sprowadza się wyłącznie do kwestii powołania sędziego. Jak wskazano natomiast powyżej, ustawa o Sądzie Najwyższym jednoznacznie stanowi, że wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2 u.SN, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego. Konsekwentnie rozpatrzenie sformułowanego przez skarżącego wniosku nie mieści się zatem w granicach formalnych kontroli realizowanej przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 26 § 2 u.SN (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 29 czerwca 2021 r., I NWW 45/21; 12 maja 2021 r., I NWW 25/21) i należy pozostawić go bez rozpoznania.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że podstawą do pozostawienia wniosku bez rozpoznania, w oparciu o przepis art. 26 § 3 u.SN, jest sytuacja, w której wniosek nie spełnia warunków konstrukcyjnych (nie podaje okoliczności faktycznych i ich oceny prawnej, uzasadnienia lub uprawdopodobnienia zawartych w nim twierdzeń) lub ma charakter abstrakcyjny, tj. nie odnosi się do konkretnej sprawy lub dotyczy kwestionowania samego statusu sędziego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 8 maja 2020 r., I NWW 7/20; z 3 listopada 2022 r., I NWW 152/22). W niniejszej sprawie wnioskodawczyni ograniczyła się natomiast jedynie do wskazania, że sędziowie powołani przez prezydenta po zaopiniowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie spełniają wymogów powołania zgodnie z ustawami, a ponadto podniosła, iż sędzia- M. S. delegowana przez ministra sprawiedliwości do orzekania w Sądzie Okręgowym nie spełnia wymogu Konstytucji do orzekania w sądzie, ponieważ nie jest powołana przez prezydenta ale przez władzę wykonawczą.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

[as]

I.n