

**UCHWAŁA NR 275/2023**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 20 kwietnia 2023 r.

**w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 35 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

- art. 35 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.) – dalej w skrócie „ustawa o SN” jest niezgodny z art. 178 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP,
- art. 35 § 3 ustawy o SN jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. 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. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587) – dalej w skrócie EKPCz

w zakresie, w jakim upoważnia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do wyznaczenia sędziego do rozpoznania określonej sprawy w innej izbie bez jego zgody i do wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku bez jego zgody.

## **UZASADNIENIE**

### **I.**

#### **Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie**

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: „KRS” lub „Rada”) jest konstytucyjnym organem kolegialnym o szczególnym charakterze, uplasowanym – rzecz można – pomiędzy trzema władzami, tj. egzekutywą, legislatywą oraz judykatywą. W jej skład mają wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa, a przede wszystkim ochrona niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2018, s. 389). Ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę. Ma ona bowiem stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jej rola ma zatem fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych, albowiem Rada ma przez to niejako gwarantować prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Ponadto stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji. Tym samym KRS, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z najważniejszych praw człowieka, jakim jest prawo do sądu. Należy zauważyć, że stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i sędziów pracujących w tych sądach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; K. Szczucki, Komentarz do art. 186 (w:) Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 10).
2. Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 1), Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 2). Wskazane uprawnienie Rady potwierdza dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a także art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269; dalej: „ustawa o KRS”), na mocy którego ponadto

Rada wykonuje inne zadania określone w ustawach, a w szczególności podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

3. Ustrojodawca w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP przewidział możliwość wystąpienia przez KRS do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazuje się, że jest to nawet nie tyle uprawnienie Rady, co jej obowiązek (K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, Iustitia 2012 r., Nr 3, s. 121). Odwołanie do art. 186 ust. 2 Konstytucji RP znalazło się także w art. 191 ust. 1 wskazującym katalog podmiotów legitymowanych do wszczynania postępowania przed TK. Legitymacja KRS ograniczona jest zakresem jej działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP), na co wskazano już w art. 186 ust. 2. Taki stan prawny oznacza, że KRS może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego tylko wtedy, jeżeli kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W ocenie Rady, jej legitymacja do zainicjowania postępowania wywołanego niniejszym wnioskiem nie budzi więc wątpliwości.

## II.

### **Treść normatywna kwestionowanego przepisu – art 35 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, historia regulacji i kontekst jej stosowania**

4. Art. 35 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. ustawy o SN umiejscowiony jest w rozdziale 4 tego aktu prawnego pt. „Nawiązanie, zmiana i wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego”. Zgodnie z jego treścią:

*§ 1. Sędzia obejmuje stanowisko w izbie Sądu Najwyższego wskazane przez niego w karcie zgłoszenia kandydata, o której mowa w art. 31 § 3.*

*§ 2. Sędzia, za jego zgodą, może zostać przeniesiony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie.*

*§ 3. Sędzia może być wyznaczony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie oraz, za zgodą sędziego, do orzekania na czas określony w innej izbie. Wyznaczenie sędziego do orzekania w innej izbie, bez jego zgody, może nastąpić na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku. Po upływie okresu wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie, sędzia podejmuje czynności w sprawach przydzielonych mu w tej izbie do ich zakończenia.*

*§ 4. Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej.*

5. Niniejszym wnioskiem Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje konstytucyjność jedynie § 3 przytoczonej regulacji w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku. Uznać należy, że stanowi on podstawę:

- a) możliwości (uprawnienia) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej także jako: „PPSN” lub „Pierwszy(a) Prezes”) do wyznaczenia konkretnego sędziego Sądu Najwyższego do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie, przy czym ustawa nie normuje w tym zakresie w ogóle kwestii potencjalnej zgody sędziego,
- b) możliwości (uprawnienia) PPSN do wyznaczenia konkretnego sędziego Sądu Najwyższego do orzekania na czas określony w innej izbie – za zgodą tego sędziego,
- c) możliwości (uprawnienia) PPSN do wyznaczenia konkretnego sędziego Sądu Najwyższego do orzekania na czas określony w innej izbie, jednakże nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku – bez zgody tego sędziego.

6. Już pobieżna analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca w jednej jednostce redakcyjnej zawarł podstawy do rekonstrukcji norm dotyczących zupełnie innych sytuacji. Z jednej strony, na mocy omawianej regulacji można wyznaczyć sędziego do rozpoznania jednej, konkretnej sprawy w innej izbie Sądu Najwyższego. Sytuacje takie mogą mieć miejsce, gdy np. sędziowie danej izby są wyłączeni z mocy ustawy w konkretnym przypadku. Ustawodawca nie doprecyzował jednak sytuacji, w której Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może dokonać takiego wyznaczenia, pozostawiając to w gestii arbitralnej decyzji Prezesa.

Omawiana regulacja może stanowić też podstawę do wyznaczenia sędziego do rozpoznania sprawy z właściwości innej izby, bez jego zgody, jak również kilkudziesięciu pojedynczych spraw – co miało już miejsce w praktyce działania Sądu Najwyższego. Idąc jeszcze dalej, przepis pozwala na autorytatywne przeniesienie sędziego (bez jego zgody, a więc decyzja PPSN nie ma oparcia w wolicjonalnym warunku przewidzianym dla dobrowolnych form tego rodzaju działań) do innej izby na 6 miesięcy w roku, przy braku wyszczególnienia jakichkolwiek przesłanek (podstaw) takiego wyznaczenia. Regulacja dotyczy przy tym zarówno sytuacji, gdy wyznaczony sędzia wyraża zgodę na delegację, jak i takiej, gdy zgody nie wyraża.

Jak więc widać, przepis reguluje zupełnie różne sytuacje, o diametralnie odmiennym ciężarze gatunkowym. W skrajnym i hipotetycznym przypadku pozwala na „rokroczne” delegowanie sędziego np. Izby Cywilnej do orzekania w Izbie Karnej w wymiarze 6 miesięcy w ciągu danego roku. Już to swoiste „pomieszanie” treściowe kontestowanego przepisu uprawdopodobnia naruszenie w tym zakresie reguł poprawnej legislacji, o czym będzie jeszcze mowa.

7. W ujęciu historycznym kwestionowany przepis nawiązuje do treści art. 28 § 4 nieobowiązującej już ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.; dalej jako: „ustawa o SN z 2002 r.”). Zgodnie z treścią tej regulacji, niezmienionej przez cały okres obowiązywania ustawy o SN z 2002 r., sędzia może być wyznaczony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do wzięcia udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie oraz za zgodą sędziego do orzekania na czas określony w innej izbie. Wyznaczenie sędziego do orzekania w innej izbie, bez jego zgody, może nastąpić na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku.

8. Jedynej dotąd zmiany kwestionowanej regulacji dokonano ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1259). Przyjęcie wskazanej nowelizacji skutkowało skreśleniem zdania czwartego art. 35 § 3 ustawy o SN (dotyczącego sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej) i jednoczesnego dodania § 4 art. 35, w myśl którego przepisów § 2 i 3 nie stosuje się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Nowelizacja weszła w życie 15 lipca 2022 r.

W świetle powyższego wypada zauważyć, że omawiany przepis w swojej w zasadzie niezmienionej formie – przy zastrzeżeniu zastąpienia starej ustawy aktualnie obowiązującą ustawą o SN – obowiązuje od 20 lat. Nowa regulacja rozwinęła jego treść jedynie przez „dodanie” postanowienia, w myśl którego po upływie okresu wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie, sędzia podejmuje czynności w sprawach przydzielonych mu w tej izbie do ich zakończenia (art. 35 § 3 zd. 3 ustawy o SN).

9. Przechodząc dalej należy stwierdzić, że niewielka do 2022 r. praktyka stosowania analizowanego przepisu nie dawała okazji do zbadania jego konstytucyjności. Co prawda zdarzały się sporadyczne przypadki jego wykorzystywania, ograniczały się one jednak do orzekania sędziego w jednej, konkretnej sprawie lub też do pojedynczych przypadków wyznaczenia sędziów – za ich zgodą – do orzekania w innej izbie, w toku których to delegacji sędziowie ci często decydowali się na przejście na stałe do innej izby (a więc z wykorzystaniem art. 35 § 2 ustawy o SN). Wszystkie te bardzo sporadyczne przypadki odbywały się za zgodą sędziego wyznaczonego przez Pierwszego Prezesa, niezależnie od tego czy dotyczyły one udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie czy też do orzekania na czas określony w innej izbie.

Przypadki wskazane powyżej nie budziły tym samym – z uwagi na zakres obciążenia, ich krótkotrwałość lub przekształcenie w stałe przeniesienie na stanowisko w innej izbie, a przede wszystkim zgodę osoby wyznaczonej do orzekania w innej izbie – jakichkolwiek wątpliwości co do zgodności art. 35 § 3 ustawy o SN z Konstytucją RP. Do tej pory wskazany przepis nie był też przedmiotem szerszych wypowiedzi judykatury czy piśmiennictwa. W tym zakresie znamienym jest, że w jedynym obecnie dostępnym komentarzu do ustawy o Sądzie Najwyższym problem przymusowego delegowania sędziów Sądu Najwyższego do orzekania w innej izbie na okres do 6 miesięcy w roku opisany jest dwoma zdaniami: „zgody sędziego wymaga natomiast wyznaczenie go do orzekania na czas określony w innej izbie. Czas ten nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy w roku” (K. Szczucki, Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II, WKP 2021, LEX, teza 4). Jedyne



na marginesie stwierdzić należy, że w świetle literalnej wykładni art. 35 § 3 ustawy o SN, pogląd ten jest oczywiście błędny (wydaje się wręcz omyłką pisarską).

10. Z odmienną praktyką mamy do czynienia od października 2022 r., kiedy to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zdecydował o zastosowaniu tego przepisu w części przewidującej przeniesienie bez zgody sędziów, a co więcej – zasadniczo przy ich jednoznacznym sprzeciwie.
11. Wydarzenia w Sądzie Najwyższym w tej materii, które są odnotowywane już w szeroko pojętej debacie publicznej (np. wywiad SSN K. Rączki dla Gazety Wyborczej; źródło: <https://wyborcza.pl/7,82983,29515182,dorzynaja-sad-najwyzszy-sedzia-raczka-mowi-o-probie.html>), skłoniły Krajową Radę Sądownictwa do przeprowadzenia analizy art. 35 § 3 ustawy o SN. Należy też podkreślić, że do Krajowej Rady Sądownictwa wpłynęły indywidualne odwołania sędziów Sądu Najwyższego od zarządzeń Pierwszej Prezes, wydanych na podstawie ww. przepisu. Daleko idące wątpliwości co do konstytucyjności art. 35 § 3 ustawy o SN i wynikająca z nich konieczność uzyskania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jego oceny w kontekście wnoszonych do Rady sędziowskich odwołań przesądziły o zasadności wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

### **III.**

#### **Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji RP przez art. 35 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym**

##### **a) Uwagi ogólne**

**12.** Krajowa Rada Sądownictwa składa wniosek o zbadanie konstytucyjności art. 35 § 3 ustawy o SN, powołując się w pierwszej kolejności na naruszenie przez ten przepis konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów. Jak już wskazano w pkt. I niniejszych rozważań, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji RP).

**b) niezgodność art. 35 § 3 ustawy o SN z art. 178 ust. 1, a także art. 178 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP**

**13.** Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Na mocy dalszych przepisów Konstytucji RP, sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2), sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3). Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony (art. 179) oraz są nieusuwalni (art. 180 ust. 1). Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2). W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5). Wreszcie, na mocy art. 181 Konstytucji RP sędziom przysługuje immunitet – sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty



do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Konstytucja RP gwarantuje sędziemu stabilność urzędowania nie tylko w zakresie warunków finansowych, administracyjnych i organizacyjnych czy poprzez ograniczenie możliwości usunięcia z urzędu albo zawieszenia, ale także w zakresie miejsca pełnienia funkcji. Sędzia powołany jest do pełnienia swojej funkcji w konkretnym sądzie, według właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej.

Zasada nieprzenoszalności sędziego nie ma charakteru absolutnego i może doznawać ściśle określonych ograniczeń. Ich granice określają przepisy art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP, w których wyróżnia się dwa rodzaje przeniesienia sędziego: przeniesienie wbrew woli samego sędziego w przypadkach określonych w ustawie oraz takie, które swoje źródło znajduje w, generalnie rzecz ujmując, reorganizacji struktury sądownictwa.

Wskazane przepisy tworzą zręb regulacji konstytucyjnej poświęconej statusowi sędziego w Rzeczypospolitej Polskiej poprzez stworzenie konstytucyjnych, instytucjonalnych ram niezawisłości sędziowskiej. Wspomniane gwarancje konstytucyjne dotyczą w równym stopniu sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, jak również sędziów Sądu Najwyższego

14. Niezawisłość sędziowska jest przedmiotem szerokich wypowiedzi piśmiennictwa prawniczego oraz judykatury. Jak wskazuje *L. Garlicki*, sędziowie tworzą szczególny korpus prawniczy odróżniający się od innych funkcjonariuszy państwa nie tylko szczególnym poziomem kwalifikacji, ale przede wszystkim zasadą niezawisłości, która od stuleci jest traktowana jako podstawowy element określający pozycję sędziego. W ocenie tego Autora, Konstytucja RP potraktowała niezawisłość jako tzw. pojęcie zastane, tzn. założyła, że zachowało ono tradycyjnie przypisywaną mu treść. Niezawisłość oznacza stworzenie sędziemu pozycji umożliwiającej sprawowanie urzędu (orzekanie) w sposób zgodny z własnym sumieniem, w sposób wolny od jakichkolwiek możliwości bezpośrednich i pośrednich nacisków zewnętrznych. Niezawisłość jest zarazem ograniczona przez podporządkowanie sędziego przepisom Konstytucji RP i ustaw, w ramach i na podstawie których powinien on dokonywać wszystkich czynności. Jedną z podstawowych przesłanek niezawisłości sędziowskiej jest stworzenie takich warunków sprawowania urzędu, aby sędzia nie był poddawany naciskom. Oznacza to przede wszystkim zakaz podejmowania

jakichkolwiek pozaprosesowych oddziaływań na decyzje sędziego zarówno przez strony postępowania, jak i – co znacznie groźniejsze – przez przełożonych, władze czy czynniki polityczne. Dla sytuacji prawnej sędziego znaczenie podstawowe ma zapewnienie gwarancji stabilności i bezpieczeństwa zawodowego. (*L. Garlicki, Polskie prawo...*, s. 391–392).

Za literaturą do elementów ustrojowych gwarantujących konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej zaliczyć trzeba w pierwszym rzędzie gwarancje: wynikające z zasady podziału władz – pozycji władzy sądowniczej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 21 listopada 1994 r., K 6/94; 18 lipca 2007 r., K 25/07; 15 stycznia 2009 r., K 45/07), niezależność władzy sądowniczej od innych władz – wykonawczej i ustawodawczej – w tym w zakresie organizacji, sposobu finansowania i określania potrzeb związanych z funkcjonowaniem (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 18 lutego 2004 r., K 12/03; 19 lipca 2005 r., K 28/04; 9 listopada 2005 r., KP 2/05), jurysdykcja sądów i ocena ich kompetencji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 27 września 2012 r., SK 4/11; 7 listopada 2013 r., K 31/12), ostateczność i wykonalność orzeczeń sądowych, zasady awansu zawodowego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 16 kwietnia 2008 r., K 40/07; 8 maja 2012 r., K 7/10), zasady naboru do zawodu; zasady sprawowania urzędu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 12 grudnia 2001 r., SK 26/01; 27 marca 2013 r., K 27/12; 14 października 2015 r., KP 1/15), ograniczenia/zakazy innej aktywności zawodowej; immunitety (w ich aspekcie ustrojowym), odpowiedzialność dyscyplinarna (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 24 czerwca 1998 r., K 3/98; 17 listopada 2009 r., SK 64/08; *P. Wiliński, P. Karlik, Komentarz do art. 178 (w:) Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 71*).

W wyroku z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dochowanie niezawisłości sędziów i niezależności sądów jest konieczną przesłanką realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacje ustawodawcze wkraczające w tę dziedzinę są dopuszczalne, ale tylko wyjątkowo, w niezbędnym zakresie i w celu ochrony powagi, autorytetu i odrębności trzeciej władzy. Trybunał w tym judykacie podniósł też, że pojęcie niezawisłości sędziowskiej zostało użyte w Konstytucji z 1997 r. bez bliższego zdefiniowania, ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca posłużył się tu „terminem zastanym”, którego znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej i które dzisiaj znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach międzynarodowych. Jak wskazuje się w polskiej doktrynie (zob. *Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1997 r., Nr 11–12, s. 99–100* oraz powołane tam prace *A. Murzynowskiego, A. Zielińskiego*), niezawisłość obejmuje szereg elementów:

1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, a także 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

W wyroku z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane w aspekcie obiektywnym. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., K 39/07). Dalej Trybunał niejako potwierdził, że do systemu gwarancji ustrojowych i procesowych niezawisłości sędziowskiej zalicza się m.in.: powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na czas nieoznaczony, ich nieusuwalność oraz nieprzenoszalność z zajmowanego stanowiska (art. 180 Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału, stabilizacja urzędu sędziego ma przede wszystkim stanowić gwarancję tego, aby sędzia orzekał w sposób niezawisły. Wynika z tego dyrektywa, żeby ustawodawca precyzyjnie określał wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Decyzje w tym zakresie powinny być powierzone organom władzy sądowniczej. Ponadto ustawodawca musi stworzyć właściwe gwarancje proceduralne, osłabiające skutki ingerencji w stabilność urzędu sędziego. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że delegowanie sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach i Sądzie Najwyższym jest zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Nie narusza ono zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności i odrębności sądów. Podkreślmy jednak, że w tym aspekcie omówiono sytuację, w której sędzia wyraził zgodę na delegację.

W innym miejscu omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził *expressis verbis*, że „również w razie delegowania sędziego bez zgody i braku możliwości odwołania się od tej decyzji do sądu dochodzi do naruszenia prawa do sądu, ponieważ sędzia nie ma proceduralnych gwarancji w związku z ochroną swojej sytuacji zawodowej”.

- 15.** Warto w tym miejscu zauważyć, że obowiązki sędziego są zakotwiczone w Konstytucji RP. Objęcie stanowiska w izbie Sądu Najwyższego – wskazanej przez niego w karcie zgłoszenia kandydata, o której mowa w art. 31 § 3 ustawy o SN – indywidualizuje zakres tych obowiązków w stosunku do konkretnego sędziego (art. 35 § 1 ustawy o SN). Sędzia może wprowadzić zmianę stanowiska na stanowisko w innej izbie, jednakże takie przeniesienie sędziego przez PPSN może odbyć się wyłącznie za jego zgodą (art. 35 § 2 ustawy o SN). W tym zakresie przepisy są jasne i nie wymagają doprecyzowania. Natomiast art. 35 § 3 mówi o sytuacji ekstraordynaryjnej – szczególnej zmianie zakresu obowiązków sędziego Sądu Najwyższego, wykraczającej poza obowiązki wynikające z jego stanowiska. O ile zmiana ta odbywa się za jego zgodą, to można uznać poziom regulacji za wystarczający (*volenti non fit iniuria*). Natomiast jeżeli zmiana ta odbywa się bez zgody sędziego – poziom ochrony jego niezawisłości (stabilności pełnienia urzędu) powinien być o wiele wyższy. Zasadą bowiem jest uzyskanie zgody sędziego na takie orzekanie. Tylko bowiem dobrowolność wyznaczenia do orzekania pozwala sędziemu we właściwy sposób posłużyć się swoją wiedzą i kwalifikacjami posiadanymi w związku ze specjalizacją zawodową, które tylko wówczas będą efektywnie wykorzystane z korzyścią dla sądu i wymiaru sprawiedliwości, sędzia zaś teoretycznie nie poniesie żadnego uszczerbku. Jest raczej pewne, że wykonywanie obowiązków w każdej formule przymusowej – bez zgody sędziego – takiego efektu nie przyniesie.

Jeśli formuła taka jest w ustawie stosowana, to musi ona w sposób maksymalny ograniczać uznaniowość stosowania przepisu przez Pierwszego Prezesa uprawnionego do działań wobec sędziego. W grę wchodzi tu bowiem ochrona niezawisłości sędziowskiej. Sędzia zajmujący określone stanowisko w strukturze organizacyjnej (konkretnej izbie) Sądu Najwyższego nie powinien mieć jakichkolwiek obaw w stosunku do swojego statusu, wykorzystywania swojej wiedzy i kompetencji, ogólnej stabilności sytuacji zawodowej.

Idąc dalej pojawia się pytanie, czy w ogóle istnienie normy prawnej pozwalającej na „rokroczne” delegowanie sędziego do orzekania w innej izbie Sądu Najwyższego (np. sędziego Izby Cywilnej do orzekania w Izbie Karnej) w wymiarze 6 miesięcy w ciągu danego roku jest rozwiązaniem, które może ostać się jako konstytucyjne w świetle art. 178 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Pojawia się w tym zakresie daleko



idąca możliwość arbitralnego kształtowania sytuacji sędziego Sądu Najwyższego przez Pierwszego Prezesa. Podobnie postrzegać należy sytuację wielokrotnego wyznaczenia sędziego, bez jego zgody, do rozpatrywania szeregu spraw w innej izbie, które w praktyce ma ten sam efekt, jak wyznaczenie sędziego do czasowego orzekania w innej izbie.

Oczywiste jest to, że owe przymusowe „delegowanie” sędziowskie wewnątrz Sądu Najwyższego są spowodowane ogólnymi problemami kadrowymi polskiego wymiaru sprawiedliwości, w tym Sądu Najwyższego, w którym pozostaje pewna grupa wakatów. Krajowa Rada Sądownictwa stoi jednak na stanowisku, że próba rozwiązania tego problemu poprzez wykorzystanie art. 35 § 3 ustawy o SN jest z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego praktyką mylną – bez zgody sędziów wiedzie do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej (oraz innych zasad, o których dalej). Rozwiązywanie problemów instytucjonalnych sądownictwa wymaga zmian systemowych i nie może odbywać się w drodze wykorzystywania wątpliwych mechanizmów.

W świetle powyższych uwag Krajowa Rada Sądownictwa wyraża pogląd, że art. 35 § 3 ustawy o SN narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, a w szczególności poprzez złamanie jednej z jej uszczegółowionych reguł, tj. zasady „nieprzenoszalności” sędziego wyrażonej w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 180 ust. 2 przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew woli sędziego może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Wprawdzie przeniesienie do innej izby wewnątrz Sądu Najwyższego literalnie nie stanowi przeniesienia do innej siedziby, jak o tym mówi *expressis verbis* art. 180 ust. 2 Konstytucji, ale stosowanie analogii wydaje się w tym przypadku uzasadnione. W historycznym ujęciu zasada „nieprzenoszalności” sędziego rozumiana była jako zakaz kierowania sędziego do służby w innej miejscowości. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu, z uwagi na problemy komunikacyjne, takie rozumienie reguły „nieprzenoszalności” było uzasadnione. Dzisiaj problemy komunikacyjne schodzą na dalsze miejsce, ale tak, jak w innych dziedzinach życia na pierwszy plan wysuwa się „specjalizacja” jako model struktury organizacyjnej. Stopień skomplikowania stosunków społecznych, a co za tym idzie prawa, jest coraz większy. Z punktu widzenia konkretnego sędziego zmiana specjalizacji może być znacznie trudniejsza i bardziej dolegliwa od zmiany miejscowości, siedziby sądu jako miejsca wykonywania służby.

Zwrócić należy uwagę, że stanowisko sędziego, a za tym idzie „inne stanowisko”, nie jest w Konstytucji zdefiniowane, a wynika z ustaw regulujących organizację sądów

i z prezydenckiego aktu powołania. Wskazać nadto należy, że w przypadku ogłoszeń o wolnych stanowiskach sędziowskich tylko w przypadku wolnego stanowiska w Sądzie Najwyższym wskazuje się w ogłoszeniu konkretną izbę.

Z przyjętych zasad obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach (art. 31 § 1 ustawy o SN) oraz zasad obejmowania stanowisk, we wskazanej przez powołanego na wolne stanowisko w karcie zgłoszenia kandydata (art. 35 § 1 ustawy o SN) wynika przyjęta przez ustawodawcę zasada specjalizacji stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, która ma zabezpieczać stabilizację zawodową sędziego tego Sądu.

Podkreślenia wymaga, że zasada stabilizacji urzędu sędziego jest jednym z fundamentów niezawisłości sędziowskiej i jest konieczna, aby zapewnić ochronę niezależności i niezawisłości sędziów. Zasada ta odnosi się do faktu, że sędzia powinien pełnić swoją funkcję bez ingerencji i zmian w jego pozycji służbowej ze strony innych organów państwowych lub osób prywatnych.

W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego zasada stabilizacji urzędu jest szczególnie ważna, ponieważ Sąd Najwyższy jest najwyższym organem sądowniczym w kraju i ma istotne znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw obywateli. Zasada ta chroni sędziów Sądu Najwyższego przed politycznymi naciskami lub próbami zmiany ich pozycji służbowej w wyniku zmiany składu politycznego władzy czy zmiany osoby powołanej na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Przenoszenie sędziów Sądu Najwyższego bez ich zgody mogłoby prowadzić do niepożądanych skutków, takich jak zmniejszenie ich niezależności i wpływu na podejmowanie decyzji w ramach Sądu Najwyższego. Dlatego konieczne byłoby uzyskanie zgody sędziego na przeniesienie ich z jednej izby do drugiej, a także taka zgoda powinna towarzyszyć „delegowaniu”, aby zapewnić, że będą oni pełnić swoją funkcję w sposób niezależny i niezawisły, co jest kluczowe dla zapewnienia sprawiedliwości i ochrony praw obywateli.

Stabilizacja urzędu sędziowskiego jest szczególnie ważna względem urzędu sędziego Sądu Najwyższego, przede wszystkim ze względu na wymóg szczególnie wysokiej specjalizacji prawniczej, ponieważ sędziowie potrzebują czasu i doświadczenia, aby zdobyć i utrzymać odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności wymaganych w ich dziedzinie specjalizacji. Wymóg wysokiej specjalizacji prawniczej oznacza, że sędzia musi mieć szczegółową wiedzę na temat określonej dziedziny prawa, aby móc skutecznie rozstrzygać sprawy



dotyczące tej dziedziny o najwyższym stopniu złożoności. Często wymaga to zdobycia dodatkowej edukacji lub doświadczenia praktycznego.

Sędzia stale przenoszony z jednego stanowiska na drugie może utracić wypracowaną przez lata pracy zawodowej (orzeczniczej, naukowej i innego rodzaju) specjalizację w danej dziedzinie prawa. Może to wpłynąć negatywnie na jakość orzeczeń i decyzji, ponieważ sędzia może nie mieć wystarczającej wiedzy, aby skutecznie rozstrzygnąć trudne i złożone kwestie prawne.

Ponadto, aby zachować specjalizację, sędzia musi mieć stabilną pozycję, która pozwoli mu na skupienie się na jednej dziedzinie prawa. Ciągłe przenoszenie sędziów mogłoby prowadzić do utraty stabilności urzędu sędziowskiego i negatywnie wpłynąć na wypełnianie przez takich sędziów wymogu wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, który jest niezbędny do zapewnienia sprawiedliwości i ochrony praw obywateli (art. 30 § 1 ust. 6 ustawy o SN).

W związku z tym, stabilizacja urzędu sędziowskiego jest kluczowa dla zapewnienia możliwości zachowania przez sędziów Sądu Najwyższego wymogu wysokiej specjalizacji prawniczej i rozwijania swojej specjalizacji, uniemożliwiając tym samym obniżenie poziomu merytorycznego tej części kadry sędziowskiej i Sądu Najwyższego jako całości.

Określony w ustawie o SN model struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego nie jest jednak w tej materii spójny, albowiem inne przepisy ograniczają zakres gwarancji stabilności statusu sędziego Sądu Najwyższego, wynikającej między innymi z art. 31 § 1 (obwieszczenie o wolnym stanowisku w konkretnej Izbie SN) i art. 35 § 1 (objęcie stanowiska w konkretnej Izbie SN).

W sprzeczności z powyższymi założeniami stoją normy art. 35 § 3 ustawy o SN, umożliwiające wyznaczenie sędziego, bez jego zgody, na okres do 6 miesięcy w roku do orzekania w innej izbie, a także uprawniające do wyznaczenia sędziego do rozpoznania określonej sprawy w innej izbie (bez wymogu uzyskania zgody sędziego).

Przeniesienie wynikające z wyznaczenia do czasowego orzekania w innej izbie może być łączone z wyznaczeniem do rozpoznania określonej sprawy w innej izbie – ustawa nie wyklucza zastosowania tych instrumentów jednocześnie, nie wymagając w obu przypadkach zgody sędziego.

Ustawa o SN przewiduje jedynie czasowe ograniczenie okresu wyznaczenia do orzekania w innej izbie w skali roku, nie wyklucza natomiast sekwencji tego rodzaju decyzji kadrowych rok po roku. Nie przewidziano ograniczenia nawet o konstrukcji zbliżonej do zawartego w uznanym za niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji

RP przepisu art. 77 § 7a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: p.u.s.p.), którego zdanie drugie zawierało zastrzeżenie: „Delegowanie sędziego bez jego zgody może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie trzech lat”.

Treść art. 35 § 3 ustawy o SN może w skrajnym przypadku doprowadzić do całkowicie dowolnego przenoszenia sędziów w Sądzie Najwyższym, pozostającego poza jakąkolwiek kontrolą. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w aktualnym stanie prawnym może swobodnie żonglować sędziami nie stosując jakichkolwiek limitów ani kryteriów przenoszenia, co powoduje brak poczucia stabilizacji miejsca pracy przez sędziów Sądu Najwyższego.

Powyższe skłania do uznania, że nieograniczone na poziomie ustawowym stosowanie instytucji wynikających z art. 35 § 3 ustawy o SN, może faktycznie oznaczać pozbawienie obywatela powołanego przez Prezydenta RP na stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym możliwości zajmowania konkretnego stanowiska sędziowskiego i wykonywania bez przeszkód funkcji orzeczniczych, co – zdaniem Rady – jest sprzeczne z dyspozycją art. 178 ust. 1. Ponadto konstrukcja instytucji zawartej w art. 35 § 3 ustawy o SN nosi znamiona faktycznego przeniesienia sędziego i tym samym utraty/zmiany stanowiska (zasadniczej zmiany stosunku służbowego) – nie ma bowiem charakteru czasowego i nie jest instytucją wyjątkową (por. K 45/07 pkt 3.3 – Konkluzja). Możliwości, jakie przewiduje ten przepis, a polegające na nieuszanowaniu woli sędziego SN w tym zakresie, uzasadniają zatem wniosek o naruszeniu w takiej konfiguracji gwarancji zawartych w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

**c) niezgodność art. 35 § 3 ustawy o SN z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ETPCz**

**16.** Art. 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:) red. L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, s. 233; postanowienie Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2022 r., I NKRS 87/22).*

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo to obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 marca 2006 r., SK 4/05; 19 września 2007 r., SK 4/06; 31 marca 2009 r., SK 19/08; 8 grudnia 2009 r., SK 34/08; 11 maja 2011 r., SK 11/09; i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12).

Prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 31 stycznia 2005 r., SK 27/03; i 5 lipca 2005 r., SK 26/04).

Jednym z istotnych elementów prawa do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, zapewniająca standard rzetelności postępowania, czyli prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 13 maja 2002 r., SK 32/01; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 21 lipca 2009 r., K 7/09; i 11 maja 2011 r., SK 11/09). Zasada ta jest „wartością samą w sobie” oraz wynika nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji i dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 listopada 1999 r., SK 11/99; 2 października 2006 r., SK 34/06; 27 marca 2007 r., SK 3/05; i 12 stycznia 2010 r., SK 2/09). Ocena, czy ustawodawca przestrzega konstytucyjnego standardu sprawiedliwości proceduralnej, winna uwzględniać zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 28 lipca 2004 r., P 2/04; i 21 lipca 2009 r., K 7/09; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r., K 10/15).

17. Zgodnie z § 77 Regulaminu Sądu Najwyższego Prezes Sądu Najwyższego zarządza rejestrację spraw pozostających we właściwości izby we właściwym repertorium i właściwym wydziale, a po ich zarejestrowaniu niezwłocznie przydziela sprawy sędziom, chyba że skład orzekający wyznaczany jest w drodze losowania albo sprawa podlega rozpoznaniu przez sędziego pełniącego dyżur w przypadku, o którym mowa w 79 ust. 1.

W rozdziale 3 ustawy o Sądzie Najwyższym została przedstawiona właściwość poszczególnych Izb.

Należy zwrócić uwagę na art. 22a § 1 pkt 1 p.u.s.p., zgodnie z którym pierwszym kryterium przydziału sędziów do poszczególnych wydziałów jest ich specjalizacja, co wprost potwierdza intencję ustawodawcy odnośnie do statusu sędziów sądów powszechnych, aby wykorzystana została unikalna wiedza każdego sędziego, w tym wynikająca z wieloletniej pracy orzeczniczej w konkretnym pionie.

18. Status sędziego sądu powszechnego jest w tym zakresie określony przez art. 22a p.u.s.p., który zawiera szereg gwarancji stabilizujących sytuację prawną tej kategorii sędziów odnośnie do dotyczącego go podziału czynności, w szczególności poprzez wprowadzenie ograniczeń przeniesienia z jednego wydziału do innego. Wprowadzenie zmian na poziomie ustawowym dotyczących statusu sędziego sądu powszechnego miało na celu umocnienie prawa obywatela do niezależnego sądu, w składzie którego znajdują się sędziowie, których nie poddaje się czynnikom degradującym ich niezawisłość – jest oczywiste bowiem, że „niekiedy przeniesienie może stanowić formę szykany sędziego (np. cywilisty do wydziału karnego)” zaś przedmiotowo „regulacja znacznie ogranicza dyskrecyjną władzę prezesa sądu regulując sposób procedowania i kryteria, którym organ administracji sądowej powinien się kierować przy podejmowaniu takiej decyzji” (uzasadnienie projektu ustawy – o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1491 z 12 kwietnia 2017 r.).

W aktualnym stanie prawnym gdy sędzia ma być przeniesiony do innego wydziału, jego dotychczasowy dorobek i doświadczenie są brane pod uwagę przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji w myśl art. 22a § 1 p.u.s.p., w myśl bowiem tego przepisu ustalanie podziału czynności następuje przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów (...) w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów (...) w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. Przepisy p.u.s.p. zawierają istotne ograniczenia w zakresie przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody. Przeniesienie bez zgody nie jest dopuszczalne w okresie trzech lat od poprzedniego przeniesienia sędziego bez jego zgody (§ 4c.). Takich ograniczeń nie zawiera zaskarżony przepis.

W czasach postępującej hipertrofii prawa i rozwoju orzecznictwa znaczenie specjalizacji sędziowskiej odgrywa istotną rolę. W zawodach prawniczych chodzi przede wszystkim o bycie profesjonalistą, a więc kimś, kto ma gruntowną znajomość prawa. Nie ulega jednak

wątpliwości, że od sądu oczekuje się również gruntownej wiedzy. Na podstawie wykładni całokształtu przepisów p.u.s.p. można zatem uznać, że specjalizacja to faktyczna wiedza i praktyczne doświadczenie w danej dziedzinie. Wiedza ta może być wynikiem zdobytych stopni naukowych, jak też konsekwencją odbytych szkoleń zawodowych i różnych form doskonalenia zawodowego.

Katalog czynników uwzględnianych przy ustalaniu podziałów czynności w sądach powszechnych ma charakter gwarancyjny i wpływa między innymi na możliwość zachowania spójności orzecznictwa w danym sądzie oraz jego jakość, tym samym tak ustanowione zasady przenoszenia sędziów pozwalają na stabilizację urzędu sędziowskiego dla szeroko rozumianego dobra obywateli RP.

Wymiar sprawiedliwości musi działać w sposób niezależny, aby zapewnić ochronę praw obywateli, a niezależność sędziów jest kluczowa dla zapewnienia sprawiedliwości w każdej sprawie – wydaje się, że zwłaszcza w sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy. Dlatego też, przeniesienie sędziego Sądu Najwyższego do innej Izby powinno odbywać się z maksymalnym poszanowaniem zasady stabilizacji urzędu sędziego, aby w najpełniejszy możliwy sposób zapewnić, że ci sędziowie nie są narażeni na naciski ze strony władz administracyjnych, a ich decyzje są wolne od wpływu zewnętrznego.

Z tych względów niższy poziom gwarancji statusu sędziego Sądu Najwyższego niż sędziego sądu powszechnego w zakresie ograniczeń co do możliwości przeniesienia, w tym rozumianego jako możliwość kierowania do rozpoznania sprawy wbrew wypracowanej specjalizacji i niezgodnie z wolą zainteresowanego sędziego, nie zasługuje na aprobatę.

19. Warto wskazać, że zagadnienia związane z przydziałem spraw są dostrzegane w niektórych systemach prawnych nie tylko jako kwestia administracji sądowej, lecz jako gwarancja prawidłowego rozpoznania sprawy. Jest to zagadnienie ujmowane w niektórych systemach prawnych pod nazwą sędziego naturalnego (judge natural, gesetzlicher Richter), jako jedna z gwarancji bezstronności i równości stron w postępowaniu sądowym. Prawo do sędziego naturalnego, a więc wskazanego w sposób abstrakcyjny, a nie *ad hoc* do danej sprawy, jest wyrazem równości broni i równości szans w toku postępowania sądowego. Jest to wyraz szerszej zasady prawa do sądu. Wprowadzenie zasad przydziału spraw wynika także z zalecenia Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącego niezawisłości, sprawności i roli sędziów z dnia 13.10.1994 r. (przyjętego przez Komitet Ministrów w dniu 13.10.1994 r.).



Zgodnie z zaleceniem Nr R(94)12 rządy państw członkowskich powinny podejmować lub utrzymywać wszelkie środki niezbędne do podwyższenia roli poszczególnych sędziów i całego sądownictwa, a także, aby umacniać ich niezawisłość i jego niezależność. Niezawisłość odnosi się do sędziów, zaś niezależność do sądów. Te ogólne zasady niezawisłości sędziów powinny być realizowane m.in. przez stosowanie odpowiednich metod. Zgodnie z nimi na przydzielanie spraw nie powinny mieć wpływu życzenia którejkolwiek ze stron ani jakiegokolwiek osoby zainteresowanej rozstrzygnięciem sprawy. Jako przykład przydzielania spraw konkretnym składom sędziowskim Komitet wskazuje losowanie, automatyczne ich rozdzielanie zgodnie z porządkiem alfabetycznym lub innym podobnym sposobem (zasada I, ust. 3 pkt e zalecenia Nr R(94)12).

Zgodnie z art. 6 Konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Pod tą zwięzłą formułą kryje się bogaty katalog zasad, jakie winny być nie tylko deklarowane przez państwo, ale przede wszystkim urzeczywistniane w codziennej praktyce wymiaru sprawiedliwości. Rzetelność postępowania sądowego jest bowiem gwarantem praworządności państwa i ochrony wszelkich praw i wolności jednostki.

Prawo do rzetelnego procesu Konwencja łączy z koniecznością rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bezstronny i niezawisły. Na problem niezawisłości spojrzeć zatem trzeba z jednej strony pod kątem organizacyjnym rozumianym jako niezależność od innych organów państwa, a zwłaszcza tych reprezentujących władzę wykonawczą oraz „faktyczną wolność od wszelkich nacisków zewnętrznych”. Wobec powyższego kwestia niezawisłości musi wynikać z organizacji sądownictwa (niezawisłość sądownictwa) i organizacji pracy sędziego (niezawisłość sędziego).

- 20.** Z orzecznictwa ETPCz wynika także, że co prawda kwestia przydzielania spraw konkretnemu sędziemu lub sądowi wchodzi w zakres uznania władz krajowych, to jednak Trybunał musi zostać przekonany, że odbyło się to w zgodzie z art. 6 ust. 1, w szczególności z wymogami niezawisłości i bezstronności (Bochan p-ko Ukrainie, § 71).

Zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga, by poszczególni sędziowie byli wolni od nieuzasadnionych wpływów pochodzących zarówno z zewnątrz, jak i z wewnątrz systemu władzy sądowniczej. Brak wystarczających gwarancji zabezpieczających niezawisłość sędziów w sądownictwie, zwłaszcza wobec ich przełożonych w sądach, może prowadzić do uznania przez Trybunał wątpliwości skarżącego co do niezawisłości i bezstronności sądu – za obiektywnie uzasadnione (Parlov-Tkalčić p-ko Chorwacji,



§ 86; Agrokompleks p-ko Ukrainie, § 137). Dla stwierdzenia, czy dany sąd można uznać za niezawisły zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1, zewnętrzne oznaki jego działania również mogą mieć swoje znaczenie (Sramek p-ko Austrii, § 42).

Art. 6 ust. 1 Konwencji wymaga, by objęty jego zakresem sąd był bezstronny. Bezstronność oznacza zazwyczaj brak uprzedzeń i tendencyjności, a jej istnienie lub nie – można zweryfikować na różne sposoby (Wettstein p-ko Szwajcarii, § 43; Micallef p-ko Malcie [GC], § 93). Pojęcia niezawisłości i bezstronności są ze sobą ściśle związane i mogą wymagać łącznego rozpatrywania (Sacilor-Lormines p-ko Francji, § 62; Oleksandr Volkov p-ko Ukrainie, § 107). Wymóg sądu „ustanowionego ustawą” oznacza bowiem nie tylko ustawową podstawę istnienia sądu, ale też nakaz określenia w ustawie jego organizacji i funkcjonowania – w tym składu sądu w każdym konkretnym postępowaniu (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 października 1982 r., 8692/79).

Sąd ustanowiony ustawą musi spełniać szereg warunków, takich jak niezawisłość jego członków oraz długość sprawowania przez nich urzędu, bezstronność oraz istnienie gwarancji proceduralnych (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 października 2011 r. 54809/07).

Okoliczności, w których dochodziło do odstępstwa od ogólnie określonych ustawowo zasad i skład sądu zostaje ustalony odmiennie powinny być udokumentowane, ze wskazaniem podstaw i przyczyn takiej decyzji, a informacja o tym powinna być udostępniana stronom postępowania (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2011 r., 30024/02).

W konkluzji wywodów odnoszących się do art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji należy stwierdzić, że w zakresie pojęcia sądu ustanowionego ustawą, skład sądu musi być wyznaczony w sposób niebudzący wątpliwości wedle jasnych i obiektywnych kryteriów. Oznacza to, że wybór sędziów do tego sądu jest dokonywany na podstawie określonych przepisów prawa, a nie na przykład w oparciu o subiektywne decyzje władz administracyjnych.

- 21.** W konsekwencji całkowicie niezrozumiałe są przepisy ustawy o SN dające możliwość regularnego, permanentnego stanu przenoszenia doświadczonych sędziów z jednej izby Sądu Najwyższego do innej. Tak sformułowane prawo ustrojowe w zakresie najbardziej istotnych kwestii statusu sędziowskiego musi budzić wątpliwości, a nadto wnioski

wynikające z brzmienia poszczególnych przepisów wydają się przeczyć potrzebie prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej w Sądzie Najwyższym.

22. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, art. 35 § 3 ustawy o SN narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w tym sensie, że dopuszczając możliwość przymusowego delegowania sędziego Sądu Najwyższego do innej izby, prowadzi do ogólnego obniżenia standardu zabezpieczenia prawa do sądu z perspektywy obywatela. Do takiej sytuacji dojdzie, gdy dany sędzia będzie – bez swojej zgody – i z pominięciem swojej specjalizacji wyznaczony do orzekania w innej izbie. Nie sposób pominąć aspektu kompetencyjnego w sytuacji, gdy w sądzie ostatniej instancji sporadycznie będzie orzekać sędzia specjalizujący się w innej dziedzinie prawa niż przedmiot sprawy. Będzie to mogło mieć wpływ na odbiór społeczny obywateli, którzy będą mogli odbierać takie zabiegi Pierwszego Prezesa SN jako manipulację składem orzekającym.
23. Nie można pominąć w wywodach dotyczących art. 45 ust. 1 Konstytucji szczególnej konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i sądów wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji). „Wymierzanie sprawiedliwości jest funkcją wszystkich sądów, natomiast sprawowanie nadzoru w zakresie orzecznictwa jest przypisane wyłącznie Sądowi Najwyższemu.” (M. Zbrojewska, § 2. *Usytuowanie Sądu Najwyższego w systemie sądownictwa* [w:] *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2014). Nadzór ten ma zmierzać do ujednolicenia orzecznictwa oraz usuwania orzeczeń sprzecznych z prawem. Zadaniem Sądu Najwyższego jest wytyczanie drogowskazów wszystkim sądom powszechnym. Tej roli nie może prawidłowo wypełnić Sąd Najwyższy w składzie dobranym *ad hoc* spośród sędziów innej izby aniżeli izba właściwa. Dopuszczalność zaistnienia opisanej sytuacji w świetle skarżonego przepisu ustawy nie budzi wątpliwości. Możliwość takiego ukształtowania składu sądu jest znacznie bardziej niebezpieczna z punktu widzenia praw obywatelskich aniżeli trwałe przesunięcie sędziego z jednej izby do drugiej. Kierowanie do dodatkowej pracy w innej izbie sędziów odbywa się bez ich zgody, a więc „przymusowo”, na podstawie nieprecyzyjnych przepisów, które uderzają w dyrektywę niezawisłości sędziowskiej.
- W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nawet w sytuacji sygnalizowania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego problemów kadrowych w którejkolwiek z Izb tego Sądu, należy jako wartość nadrzędną uznać konieczność sprawowania przez SN nadzoru judykacyjnego na odpowiednim poziomie, z zapewnieniem stabilności urzędu sędziego Sądu Najwyższego

nad inną wartością, tj. sprawnością postępowania, która oczywiście jest istotna, ale na najwyższym szczeblu sądownictwa musi ustąpić potrzebie zapewnienia jakości sprawowania wymiaru sprawiedliwości na najwyższym poziomie. Już tylko na marginesie należy wskazać, że do Sądu Najwyższego wpływają nadzwyczajne środki odwoławcze od prawomocnych już orzeczeń. Sprawność postępowania sądowego nie jest wartością absolutną. W kolizji z wartością, jaką jest pewność obrotu prawnego i równość wobec prawa, na straży której stoi Sąd Najwyższy realizujący swoją konstytucyjną powinność, pozostaje sprawność postępowania, która z powyższych względów jest dobrem niższego rzędu.

**d) niezgodność art. 35 § 3 ustawy o SN z art. 2 Konstytucji RP**

**24.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi podstawę do wyprowadzenia z niej katalogu zasad konstytucyjnych niesformułowanych wprost w przepisach. Zasady te dotyczą przede wszystkim stanowienia prawa oraz zaufania obywateli do państwa i prawa przez niego stanowiącego.

Istnieje stały katalog tych zasad wywodzony przede wszystkim z zasady zaufania osoby do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego i może zostać poszerzony, o ile doktryna, sądy oraz Trybunał Konstytucyjny „odnajdą” w klauzuli państwa prawnego takie zasady, które są konieczne dla prawidłowego określenia relacji władzy publicznej i osoby. Klauzula państwa prawnego i zawarte w niej zasady wywierają istotny wpływ na wiele innych postanowień Konstytucji RP. Normatywna treść wielu przepisów ustrojowych oraz przepisów gwarantujących prawa człowieka jest ustalana przez odwołanie do klauzuli państwa prawnego (*P. Tuleja*, Komentarz do art. 2 (w:) Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. *M. Saffan*, *L. Bosek*, Warszawa 2016, Legalis, nb 47).

**25.** Jednymi z podstawowych dyrektyw szczegółowych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego są zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., K 7/99). Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom, które mają je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to określane jest mianem zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r., K 6/02). Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy

założenia: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; 2) przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; 3) przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., K 33/00). Jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji jest zasada określoności prawa. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 15 września 1999 r., K 11/99; z 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z 9 października 2007 r., SK 70/06), a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., Kp 3/09). Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa, która stanowi swoistą zasadę optymalizacyjną. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Wyjaśniając działanie tego testu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., Kp 3/09), że „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (...). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”. Nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny



pod względem językowym przepis jest niekonstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że: „ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane powyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r., Kp 3/09; *M. Florczak-Wątor* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. *P. Tuleja*, LEX/el. 2021, rozważania do art. 2).

26. Wskazać należy, 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 owych zasad 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. 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 niejedności 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).

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 legislacyjna 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 Rada dostrzega w niniejszej sprawie na tle zasady przyzwoitej legislacji, wynika głównie z lapidarności i niedookreślenia tekstu. Ogólnie można powiedzieć, że zasada określoności przepisów prawnych nakłada na ustawodawcę wymaganie precyzyjnego i w miarę pełnego 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 każdy przepis niepełny, nieregulujący całości problemu, tak jak to ma miejsce w przypadku art. 35 § 3 ustawy o SN, *a priori* stanowią uchybienie legislacyjne. Wynik analizy jest jednak *in concreto* zależny od przyjętych danych wyjściowych, w tym zwłaszcza od tego, czy istnieje praktyka oraz gwarancje proceduralne, które pozwalałyby na jego doprecyzowanie.

27. W świetle powyższych uwag rozważmy teraz zachowanie zasad prawidłowej legislacji w kontekście kwestionowanego przepisu – art. 35 § 3 ustawy o SN.

Art. 35 § 3 ustawy o SN z punktu widzenia konstrukcji przepisu charakteryzuje się wyjątkową niejasnością i niepełnością, która pozwala interpretować go na różne – wzajemnie ze sobą sprzeczne sposoby, nadto nie odpowiada on na kluczowe pytania

z perspektywy sędziego objętego którąś z norm wyłaniających się z jego treści. Z nadzwyczajną łatwością wprowadza on mechanizm nierówności obciążeń orzeczniczych sędziów i wprowadza, w zależności od woli PPSN, możliwość daleko idącej dyskryminacji sędziów.

- 28.** Na pierwszy rzut oka przepis ten razi swoją nielogiczną konstrukcją – w której zdanie 1 i 2 pozostają w sprzeczności. Zdanie pierwsze przewiduje sytuacje, w których możliwe jest wyznaczenie przez Pierwszego Prezesa do udziału sędziego w czynnościach orzeczniczych w innej izbie. W miejscu tym przewiduje się przy tym udział w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie oraz orzekanie na czas określony w innej izbie – z zastrzeżeniem w tym drugim przypadku zgody sędziego na takie orzekanie. Następnie, w zdaniu drugim pojawia się ograniczenie czasowe wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie, bez jego zgody – która to możliwość (orzekanie bez zgody) nie jest określona w zdaniu pierwszym. Można więc podnosić błędność ujęcia zdania 2 badanego przepisu, skoro zdanie 1 określające możliwości orzekania sędziego Sądu Najwyższego poza własną izbą możliwości ograniczanej terminowo w zdaniu 2 nie przewiduje. Aby odpowiadać kanonom prawidłowej legislacji przepis ten powinien określać w zdaniu 1 możliwości wyznaczenia sędziego do czynności orzeczniczych za jego zgodą lub bez jego zgody, aby w zdaniu 2 ograniczyć czasowo możliwość wyznaczenia sędziego do orzekania bez jego zgody do maksymalnie okresu 6 miesięcy w roku. Obecna konstrukcja z pewnością nie odpowiada kanonom logiki wypowiedzi normatywnej i jest jaskrawo sprzeczna z zasadami polskiej legislacji.

Już choćby to przesądza o naruszeniu przez ów przepis zasad dobrej legislacji. Należy natomiast przyznać, że treść ta jest jeszcze na tyle przejrzysta, pomimo jej lapidarności i nieudolności językowej, że pozwala z łatwością poznać zamiar ustawodawcy polegający na wprowadzeniu możliwości skierowania sędziego Sądu Najwyższego przez PPSN do orzekania w trzech różnych przypadkach.

Pierwszą natomiast zasadniczą wadą konstrukcyjną kwestionowanego przepisu jest brak określenia dobrowolności wyznaczenia sędziego do udziału w określonej sprawie w innej izbie. Można zakładać, że przy takim wyznaczeniu wola sędziego nie odgrywa żadnej roli. Jednakże litera przepisu nie wskazuje żadnych granic w stosowaniu takiego sposobu przydziału spraw w innej izbie, co zdecydowanie prowadzić może do naruszenia zasady stabilizacji urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Brak wymagania zgody sędziego na taką praktykę może doprowadzić do nieograniczonych prawem działań PPSN skutkujących destabilizacją kadry SN.

**29.** Inne rozwiązania mające charakter konstrukcyjnie wadliwy i nie spełniający tym samym standardów poprawnej legislacji odnoszą się do orzekania w innej izbie, bez zgody sędziego, z zastrzeżeniem, że wyznaczenie to może obejmować co najwyżej okres 6 miesięcy w roku. Podstawową wadą treściową skarżonego przepisu jest brak określenia wpływu wyznaczenia do orzekania w innej izbie na obowiązki orzecznicze i przydział wpływających spraw w dotychczasowej izbie.

Brak przy tym na podstawie innych przepisów możliwości określenia udziału sędziego w przydziale wpływających spraw w izbie macierzystej i izbie, do której sędzia bez swojej zgody został skierowany do orzekania – nie istnieje bowiem w ustawie o SN rozwiązanie odnoszące się do jej art. 35 § 3 na wzór rozwiązania zawartego w art. 22e tej ustawy, a odnoszącego się jedynie do szczególnego przypadku orzekania sędziego z dowolnej izby Sądu Najwyższego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej.

**30.** Kolejny brak regulacyjny dotyczy przepisów odnoszących się do czynności podejmowanych w izbie, w której zajmuje się stanowisko sędziowskie, w okresie, na który zostało się delegowanym do orzekania w innej izbie. Ustawa przewiduje bowiem wyłącznie obowiązek podejmowania przez sędziego, po upływie okresu wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie, czynności w sprawach przydzielonych mu w tej izbie do ich zakończenia. Analogia w tej sprawie wydaje się oczywista, natomiast można mieć poważne wątpliwości czy jest ona dopuszczalna w sferze publicznoprawnej związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Reasumując, należy wyrazić stanowisko, że w aktualnym stanie prawnym, w którym ustawodawca zezwala na wyznaczenie przez PPSN sędziego bez jego zgody do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie lub do orzekania w innej izbie, oraz do dokonywania czynności podejmowanych po upływie okresu wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie w sprawach przydzielonych mu w tej izbie do ich zakończenia nie spełnia testu wystarczającej precyzji, a tym samym jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, stanowiącą pochodną klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Na gruncie konstytucyjnym zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, podobnie do pozostałych zasad prawidłowej legislacji, została wywiedziona, jak wiele najważniejszych dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zasad, z art. 2 Konstytucji RP. Należy jednak wskazać, że Trybunał Konstytucyjny stosuje także niekiedy takie określenia jak: „budowa zasady zaufania do państwa” oraz „zasada umacniania – a co najmniej, nie osłabiania – zaufania obywateli do państwa i stanowionego

przez to państwo prawa”. Warto podkreślić, że w rozumieniu TK istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa nawiązuje do prawa administracyjnego, a konkretnie do koncepcji *Vertrauensschutz*. W dosłownym rozumieniu wyrażenie to tłumaczy się jako ochrona zaufania, ale także możliwe jest jego rozumienie jako ochrona uzasadnionych oczekiwań. Według TK zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa (J. Węglińska, Prawo w działaniu – Sprawy cywilne 42/2020, IWS, s. 171–172). „W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji RP obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem «demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa». Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Celem państwa prawa jest zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa człowieka. Pojęcie państwa prawa wskazuje na pewien ideał, do którego należy dążyć. Państwo prawa jest państwem, w którym kompetencje władzy publicznej, wolności, prawa i obowiązki jednostki wobec państwa są możliwie wyraźnie odgraniczone. Ponadto, podstawą państwa prawa jest możliwość sprawiedliwego rozstrzygania sporów przez niezawisłego i bezstronnego sędziego.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako zasada konstytucyjna, wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawa, powinna wzbudzać u obywateli przekonanie, że postępowanie zgodnie ze stanowionym prawem wpływa również na ich korzyść (J. Węglińska, Prawo w działaniu – Sprawy cywilne 42/2020, IWS, s. 175).

Czasowe przenoszenie sędziów do orzekania w Izbie innej niż macierzysta, tj. wskazana w ogłoszeniu w Monitorze Polskim o wolnym miejscu w konkretnej Izbie, stanowi niezgodność z konstytucyjnym prawem do sądu, przez budowanie obrazu wymiaru

sprawiedliwości, który narusza zaufanie obywateli do państwa. Należy przyjąć, że w konkursach do Sądu Najwyższego biorą udział wybitni specjaliści w konkretnych dziedzinach. Zatem przeniesienie uznanego prawnika, który przez całą swoją karierę zawodową zajmował się określoną dziedziną prawa do Izby mającej całkowicie inną kognicję będzie niekorzystne nie tylko dla tego sędziego, jak również dla obywatela, który właśnie w sądzie poszukuje ochrony prawnej.

Ogłoszenie o naborze na stanowisko sędziowskie w konkretnej izbie ma bowiem na celu wyłonienie sędziów, którzy będą pełnić swoją funkcję w ramach danej izby. Dana izba jest odpowiedzialna za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości, a wybrane na to stanowisko osoby będą odpowiadać za orzekanie w sprawach przypisanych tej izbie.

- 31.** Powyższe nabiera szczególnego znaczenia, gdy uwzględni się fakt sprawowania przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi, ponieważ stabilizacja urzędu sędziego Sądu Najwyższego na stanowisku w konkretnej Izbie tego Sądu pozwala na utrzymanie wysokiego poziomu wiedzy i umiejętności wśród sędziów, co jest kluczowe dla zapewnienia jakości orzeczeń i skutecznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – w tym sądownictwa powszechnego wszystkich szczebli.

Sąd Najwyższy w Polsce składa się z kilku izb, z których każda specjalizuje się w innej dziedzinie prawa. Istnienie tych izb pozwala na skuteczniejsze i bardziej precyzyjne rozpatrywanie spraw, a także na zdobycie przez sędziów specjalistycznej wiedzy i doświadczenia w swojej dziedzinie. Dzięki temu, sądy niższej instancji mogą liczyć na pomoc i wsparcie ze strony Sądu Najwyższego w kształtowaniu wykładni prawa.

Sąd Najwyższy pełni ważną rolę w zapewnieniu spójności orzecznictwa i kształtowaniu wykładni prawa w kraju. Jednym z narzędzi, które pozwala na spełnienie tych funkcji, jest nadzór judykacyjny, który Sąd Najwyższy sprawuje nad sądami powszechnymi. Nadzór ten jest zadaniem Sądu Najwyższego sformułowanym wprost w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP i jest sprawowany przez każdą z Izb Sądu Najwyższego nad orzecznictwem wyłącznie w ramach określonych właściwością danej Izby i nie może wkraczać w dziedzinę zastrzeżoną dla innych Izb (M. Zbrojewska, Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym, Warszawa 2013, s. 141).

Aby Sąd Najwyższy mógł skutecznie spełniać swoje zadania nadzoru judykacyjnego, sędziowie muszą posiadać wysoką specjalizację prawniczą i utrzymywać ją na odpowiednim poziomie – konieczne jest zatem, aby urzeczywistniona była w tym zakresie zasada stabilizacji urzędu sędziowskiego, a żaden z sędziów Sądu Najwyższego



nie był przymuszany do wykonywania czynności w Izbie innej niż określona w obwieszczeniu o naborze na skonkretyzowane stanowisko sędziowskie.

Dlatego też, jeśli przeniesienie sędziego do innej izby jest konieczne, powinno to odbyć się w sposób przejrzysty i za zgodą samego sędziego. W ten sposób zostanie zachowany jego autorytet i niezależność, a zaufanie do państwa i jego instytucji będzie wzmocnione.



## V. Konkluzja

32. W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że kwestionowany art. 35 § 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim stanowi o: a) uprawnieniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do wyznaczenia sędziego, bez jego zgody, do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie, b) uprawnieniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do wyznaczenia sędziego, bez jego zgody, do orzekania w innej izbie na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku, jest **niezgodny** z art. 178 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 w zw. z art. 180 ust. 2, w zw. z art. 2 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 EKPCz w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Przewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka