

POSTANOWIENIE

Dnia 11 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z wniosku wierzycieli PHU "R. – O." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w G. i Powszechnej Kasy Oszczędności BP Spółki Akcyjnej Oddział Centrum Restrukturyzacji i Windykacji Biuro w G. przeciwko dłużnikowi W. K. o egzekucje należności pieniężnych, na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 kwietnia 2013 r., na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w L. VI Zamiejskowy Wydział Cywilny w B. postanowieniem z dnia 7 stycznia 2013 r.,

"Czy Sąd Rejonowy w L. - orzekający od dnia 01.01. 2013 r. w IV Wydziale Cywilnym w B. w połączonych sprawach cywilnych prowadzonych pod sygnaturą VI Co .../13 - jest Sądem ustanowionym ustawą, a więc uprawnionym do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. - zwana dalej EKPC)

w sprawach cywilnych, które wpłynęły do Sądu Rejonowego w B. przed jego zniesieniem z upływem dnia 31.12.2012 r., a tym samym czy nie zachodzi nieważność postępowania w rozumieniu normy procesowej wynikającej z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 4 in principio k.p.c. w wypadku jego kontynuowania na skutek orzekania przez sędziego zawodowego w Sądzie Rejonowym w L. na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.11.2012 r. o przeniesieniu sędziego, który pełnił do dnia 31.12.2012 r. obowiązki orzecznicze w Sądzie Rejonowym w B.?"

**przekazuje zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu
składowi Sądu Najwyższego.**

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Rejonowy w L., orzekający od dnia 1 stycznia 2013 r. w VI Zamiejscowym Wydziale Cywilnym w B. powstało w sprawie, w której referendarz sądowy w istniejącym do dnia 31 grudnia 2012 r. Sądzie Rejonowym w B. wydał w dniach 16 listopada i 5 grudnia 2012 r. postanowienia oddalające wnioski dłużnika o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika w związku ze skierowanymi do tego Sądu skargami na czynności komornika. Na skutek zmian organizacyjnych wprowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości w strukturze sądów, opisana sprawa trafiła do Sądu Rejonowego w L., w którym z dniem 1 stycznia 2013 r. powstał VI Zamiejscowy Wydział Cywilny w B. Podstawą zmian organizacyjnych, które objęły ponad 70 Sądów Rejonowych w tym Sąd Rejonowy w L. i Sąd Rejonowy w B. były rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1121) i z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223), a także zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zniesienia i utworzenia niektórych wydziałów w sądach rejonowych oraz zmiany zarządzenia w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. MS poz. 168).

Powołana w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego argumentacja zawarta jest w rozważaniach dotyczących dwóch zasadniczych kwestii. Pierwsza z nich wiąże się z charakterem prawnym, skutecznością i prawidłowością decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz.1070, dalej „p.u.s.p.”), przenoszącej sędziego - członka jednoosobowego składu orzekającego Sądu Rejonowego, który przedstawił zagadnienie prawne – z uprzedniego miejsca służbowego, jakim był Sąd Rejonowy w B., na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w L. W ocenie tego Sądu decyzją o przeniesieniu jest decyzją administracyjną względnie ustrojową, zaliczaną do administracyjnej gałęzi prawa. Mają do niej zastosowanie warunki określone w art.

104 § 1 i 2 , art. 107 § 1 - 5 i art. 108 § 1 k.p.a. Wobec tego, że od decyzji tej sędziego, jak również kilkuset sędziów w kraju, którym takie decyzje doręczono, odwołali się do Sądu Najwyższego, nie są one prawomocne, wątpliwa jest więc ich skuteczność.

Druga kwestia dotyczy zgodności z Konstytucją, Prawem o ustroju sądów powszechnych oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej „EKPCz” lub „Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”) konstrukcji prawnej, w ramach której Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia doprowadził do zniesienia niektórych sądów rejonowych, czego pośrednim następstwem były dokonywane na podstawie decyzji tego Ministra zmiany miejsc służbowych sędziów, którzy orzekali w zniesionych sądach. Argumentacja Sądu Rejonowego mieszcząca się w tym nurcie rozważań zmierza do wykazania, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 października 2012 r. zostało wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Dokonując oceny tego upoważnienia w płaszczyźnie art. 20 pkt 1, art. 55 § 1 i 3, art. 75 § 1, art. 83 p.u.s.p., art. 95 § 1 i 2 p.u.s.p. oraz art. 33 § 8 pkt 3, art. 35 § 8c pkt 3 p.u.s.p., a także art. 180 Konstytucji, Sąd Rejonowy podniósł wiele wątków dotyczących relacji zachodzących między władzą sądowniczą oraz władzą wykonawczą, a także między Ministrem Sprawiedliwości i Krajową Radą Sądownictwa. Sąd ten podkreślił, że aktem kształtującym status sędziego jest powołanie pochodzące od Prezydenta. Sąd Rejonowy, eksponując w swych rozważaniach, wynikającą z art. 180 Konstytucji i art. 75 § 1 p.u.s.p. zasadę nieprzenoszalności sędziego bez jego zgody oraz jej związek z ideą „sądu właściwego” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji podkreślił, że wskazane w akcie Prezydenta RP miejsce służbowe sędziego nie może być zmienione przez Ministra Sprawiedliwości - bez zgody sędziego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wielowątkowy charakter przedstawionego zagadnienia prawnego uzasadnia przyjęcie rozważań według następującej kolejności. W pierwszym rzędzie rozważenia wymaga kwestia, czy Sąd Rejonowy, zważywszy na jego procesową

pozycję w rozpatrywanej sprawie, był uprawniony do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia. W drugiej kolejności oceną objąć należy problematykę charakteru prawnego i skuteczności decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. Ostatni wątek, budzący najwięcej kontrowersji, dotyczy zagadnienia dopuszczalności i celowości podjęcia uchwały, której treść - jak się wydaje - musiałaby wyrażać stanowisko Sądu Najwyższego odnośnie do zgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. z art. 20 pkt 1 p.u.s.p.

Nie budzi wątpliwości, że Sąd Rejonowy w L., rozpoznając złożoną na podstawie art. 398²² k.p.c., skargę na orzeczenie referendarza sądowego orzekał, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu. Mógł więc - stosując odpowiednio art. 390 w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. - przedstawić Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia. Za właściwy uznać należało, kierując się regulacją przyjętą w art. 397 § 2 zd. 2 k.p.c., także jednoosobowy skład orzekający, w jakim zostało wydane postanowienie obejmujące zagadnienie prawne.

Nie podzielając stanowiska Sądu Rejonowego, który decyzję Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe sklasyfikował jako decyzję administracyjną, należy odwołać się do wypowiedzi przedstawicieli doktryny oraz dorobku judykatury w zakresie delegowania sędziego do pełnienia obowiązków w innym sądzie (uchwała SN z 17 lipca 2007 r., III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154, uchwała SN (7) z 24 maja 2011 r., III CZP 77/11, Biul. SN 2012, nr 5, poz. 11, uchwała SN z 28 października 2009 r., I KZP 19/09, OSNKW 2009, nr 11, poz. 92, wyrok TK z 15 stycznia 2009, K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3). W wypowiedziach tych trafnie podnosi się, że decyzja Ministra Sprawiedliwości, choć nie można jej odmówić władczego charakteru, nie jest kierowana do osoby podległej służbowo Ministrowi Sprawiedliwości, lecz do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej, choć równoważnej władzy, powołanego przez Prezydenta i ferującego wyroki w roli piastuna władzy sądowniczej bezpośrednio w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji). Decyzją taką Minister Sprawiedliwości nie realizuje nadzoru

administracyjnego nad sądami (art. 9 p.u.s.p.), bowiem rozstrzyganie o sferze jurysdykcji przyznanej konkretnemu sędziemu nie mieści się w tej materii (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K. 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3). Decyzja taka wykracza poza kompetencję obejmującą kierowanie działem administracji rządowej „sprawiedliwość” (art. 24 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437). Dodać należy, że przeniesienie sędziego z powodu zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych – ze względu na wagę tego aktu i wynikające z niego odstępstwo od konstytucyjnej zasady nieprzenoszalności sędziów (art. 180 ust. 2 Konstytucji) – zostało uregulowane na poziomie konstytucyjnym (art. 180 ust. 5 Konstytucji), a jego konkretyzacja zawarta jest w przepisach ustrojowych, w których czynności w tym zakresie powierzono Ministrowi Sprawiedliwości (art. 75 § 3 p.u.s.p.). Wskazana kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie mieści się więc w sferze administracyjnej, a jej realizacja nie stanowi wykonywania uprawnień z zakresu administracji publicznej, lecz spełnia funkcję ustrojową, wynikającą z postanowień Konstytucji i skonkretyzowaną Prawem o ustroju sądów powszechnych.

Koncepcja decydowania o przeniesieniu sędziego w drodze decyzji administracyjnej - a za taką, jak się wydaje opowiedział się Sąd Rejonowy, mimo odwołania się do argumentacji właściwej na gruncie prawa konstytucyjnego i ustrojowego - kolidowałyby z zasadą niezależności sądów (art. 10 i 173 Konstytucji), skoro akt Ministra Sprawiedliwości zmienia zakres władzy sądenia przyznany sędziemu w akcie powołania i legitymuje pod kątem konstytucyjnym i procesowym jego orzekanie w konkretnym sądzie. Podjęta przez Ministra Sprawiedliwości decyzja o przeniesieniu sędziego, który tworzył jednoosobowy skład Sądu Rejonowego orzekającego w sprawie, w której przedstawione zostało zagadnienie prawne, nie musiała więc – wbrew zarzutom podniesionym przez Sąd Rejonowy - zawierać wyliczonych w kodeksie postępowania administracyjnego obligatoryjnych składników decyzji administracyjnej.

Przy rekonstruowaniu reżimu prawnego decyzji, która wydana została na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. rozważenia wymaga kwestia, czy skutki takiej decyzji mogą wystąpić dopiero po upływie terminu do

złożenia odwołania przysługującego sędziemu, a jeżeli odwołanie zostało złożone – po jego oddaleniu przez Sąd Najwyższy. W razie uznania, że wzmiankowana decyzja nie jest decyzją administracyjną, można bronić poglądu - pamiętając, że Prawo o ustroju sądów powszechnych nie określa chwili, w której decyzja Ministra Sprawiedliwości staje się „ostateczna” lub „prawomocna” - że uzyskuje ona ten walor już z chwilą wydania, a odwołanie do Sądu Najwyższego pełni funkcję odpowiednika nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Akceptacja skuteczności decyzji Ministra Sprawiedliwości niezależnie od jej zaskarżenia rodzi potrzebę rozważenia, czy podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy jest dopuszczalne, skoro wymaganiem koniecznym dla jej podjęcia jest istnienie związku między rozpoznanem sprawy a przedstawionym zagadnieniem prawnym do rozstrzygnięcia. Można bronić poglądu, że rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących prawidłowości decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc i podjęcia uchwały w sytuacji, gdy decyzja ta, niezależnie od zaskarżenia, procesowo legitymuje sędziego w nowym miejscu służbowym.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym wielokrotnie podkreślono, że sens konstytucyjnej stabilizacji statusu sędziego polega na wyłączeniu powierzania samodzielnych decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52, postanowienie TK z 11 lipca 2000 r., K 28/99, OTK 2000, nr 5, poz. 150), można dojść do stanowiska przeciwnego, pozostającego w zgodzie ze wspomnianą dyrektywą konstytucyjną. Oznaczałoby to, że decyzja Ministra Sprawiedliwości uzyskuje skutek najwcześniej z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia odwołania, a w razie jego złożenia - z chwilą oddalenia odwołania przez Sąd Najwyższy. Przyjmując takie zapatrywanie, należałoby konsekwentnie uznać, że wobec nieskuteczności decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego tworzącego jednoosobowy skład orzekający w sprawie na inne miejsce służbowe, Sąd Rejonowy występujący z zagadnieniem prawnym, orzekał w postępowaniu dotkniętym nieważnością z powodu sprzeczności składu orzekającego z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.) ze wszystkimi tego procesowymi konsekwencjami.

Powstaje ponadto pytanie - zważywszy, że decyzję w odniesieniu do sędziego orzekającego w sprawie, w której przedstawione zostało zagadnienie prawne podjął podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości - czy, a jeżeli tak, to na jakich zasadach w zakresie podejmowania takich decyzji, podsekretarz stanu może zastępować Ministra Sprawiedliwości. Kwestia ta rzutuje na ocenę, czy skład Sądu Rejonowego orzekającego w sprawie, w której skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego, był zgodny z prawem w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

Zagadnienie to, ale tylko o zbliżonej konstrukcji, dotyczące bowiem możliwości realizacji uprawnień w zakresie delegowania sędziów sądów powszechnych, ale za ich zgodą przez sekretarza lub podsekretarza stanu, rozstrzygnięte zostało w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r. (OSNC 2008, nr 4, poz. 42) przez wskazanie, że uprawnienie takie znajduje podstawę nie tylko w art. 37 ust. 5, ale także w art. 37 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1966 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392). Nie usuwa to jednak wątpliwości, czy wiążące dla innych składów Sądu Najwyższego zapatrywanie wyrażone we wspomnianej uchwale powinno być odnoszone także do decyzji wydawanych na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. Odmienność aktu delegowania sędziego za jego zgodą do innego sądu od decyzji o jego przeniesieniu na inne miejsce służbowe wątpliwości takie usprawiedliwia.

Odnosząc się do szeroko przedstawionych w uzasadnieniu zagadnienia prawnego zastrzeżeń Sądu Rejonowego odnośnie do legalności, konstytucyjności, a także zgodności z postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r., wskazać należy, że w literaturze i orzecznictwie nie kwestionuje się kompetencji sądów do badania zgodności z Konstytucją i ustawą aktów podustawowych ze skutkiem w postaci możliwości odmowy zastosowania aktu podustawowego jako niezgodnego z unormowaniami wyższego rzędu. Pogląd ten odnieść należy także do przypadków stwierdzenia niezgodności aktu podustawowego z umową międzynarodową, do której ma zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji, co dotyczy m.in. wspomnianej Konwencji (wyrok SN z 7 marca

2002 r., III RN 50/01, OSNP 2002, nr 20, poz. 476, wyrok SN z 23 kwietnia 2009 r., IV CNP 99/08, nie publ., uchwała SN z 28 lutego 2008 r., III CZP 151/07, OSNC-ZD 2008, nr 4, poz. 121 wyrok SN z 25 sierpnia 2011 r., II CNP 11/11, nie publ., uchwała SN (7) z 24 lutego 2011 r., I PZP 6/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 268). Można mieć wątpliwość, której usunięcie wymagałoby pogłębionych rozważań, czy pogląd ten aktualny jest w sytuacji, gdy akt podustawowy (rozporządzenie) zawiera unormowanie należące do materii ustawowej w tym znaczeniu, że ustawa w tym zakresie odsyła do rozporządzenia.

Przyjmując założenie, że Sąd Najwyższy, ze względu na podustawowy charakter rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5 października 2012 r., teoretycznie mógłby dokonać oczekiwanej przez Sąd Rejonowy oceny, powstaje kolejne pytanie, na które - jak się wydaje - należy udzielić odpowiedzi przeczącej czy istnieje związek między oceną w zakresie konstytucyjności tego rozporządzenia i jego powiązań z art. 379 pkt 4 k.p.c., którym, jak się przyjmuje, objęte są także ustrojowe aspekty ukształtowania składu orzekającego, a rozstrzygnięciem sprawy rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy. Udzielenie odpowiedzi przeczącej należałoby oprzeć na argumentie, że odmowa zastosowania przepisów rozporządzenia z dnia 5 października 2012 r. w następstwie stwierdzenia ich niezgodności z normami wyższego rzędu, nie miałaby bezpośredniego przełożenia na prawidłowość składu orzekającego Sądu Rejonowego, który został ukształtowany - prawidłowo lub wadliwie - decyzją Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 75 § 3 p.u.s.p. Mówiąc inaczej, przepisy rozporządzenia z dnia 5 października 2012 r. nie mają zastosowania w sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne, bowiem nie są elementem podstawy prawnej rozstrzygnięcia podejmowanego przez Sąd Rejonowy, choćby nawet do pojęcia tego włączyć elementy składające się na podstawę kompetencyjną orzeczenia.

Niezależnie od kwestii już zasygnalizowanych, rodzi się kolejna wątpliwość, sprowadzająca się do pytania, czy zgodność normy prawnej (zespołu norm) z aktami prawnymi wyższego rzędu może być przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego przez sąd na podstawie art. 390 k.p.c. Rozważając tę kwestię, Sąd Najwyższy w składzie, któremu zagadnienie prawne zostało przedstawione do rozstrzygnięcia, zwrócił uwagę, że zawarte w art. 193 Konstytucji stwierdzenie,

iż każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, wprawdzie nie oznacza, że sąd musi to uczynić zawsze, gdy ma wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, ale na pewno nie może być rozumiane w ten sposób, że sąd może przedstawić pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu albo zagadnienie prawne Sądowi Najwyższemu, prowadziłoby to bowiem do błędnej modelowo, niepraktycznej i nieracjonalnej konkurencji między uprawnieniami Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Nie można również pomijać okoliczności, że czym innym jest odmowa zastosowania przepisu rozporządzenia przez sąd *meriti*, czym innym zaś rozstrzygnięcie o zgodności rozporządzenia w całości lub w części z normami wyższego rzędu przez Sąd Najwyższy w drodze uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne.

Z przytoczonych względów nie wydaje się, aby wątpliwości, jakie rodzą się przy analizie zagadnień wyłaniających się na tle przedstawionego zagadnienia prawnego mogły być rozstrzygnięte przez podjęcie uchwały. Mimo to Sąd Najwyższy uznał za celowe przedstawienie zagadnienia prawnego składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu w celu wzmocnienia rangi stanowiska tego Sądu w zasadniczych kwestiach konstytucyjno-ustrojowych, wymagających omówienia w uzasadnieniu bądź uchwały, gdyby jednak została podjęta bądź uzasadnieniu postanowienia o odmowie podjęcia uchwały. Nie stoi temu na przeszkodzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12), na podstawie którego Trybunał orzekł, że art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przedmiot tego rozstrzygnięcia tylko częściowo pokrywa się z poruszonymi zagadnieniami, które wyłoniły się przy analizie przedstawionego zagadnienia prawnego, mającymi podstawowe znaczenie z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych gwarancji niezależności władzy sądowniczej i stabilności statusu sędziego.