

POSTANOWIENIE

Dnia 10 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Jacek Widło

w sprawie z odwołania J.M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] /2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w P., z udziałem M.A., M.B., D.F-Ż., M.G., J.J., D.J., J.J., A.K., A.M. B.O., F.P., K.S., J.S., P.S., A.S.-C., M.S., M.W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.,

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

"Czy w toczącym się przed Sądem Najwyższym postępowaniu odwoławczym od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa jest dopuszczalne zastosowanie zabezpieczenia, w szczególności obejmującego wstrzymanie wykonalności lub skuteczności zaskarżonej uchwały, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 z późn. zm.)?"

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, z późn. zm.; dalej: ustawa o KRS), uchwałą nr [...] /2018 z dnia 6 grudnia 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedemnaście wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie M.D.A., M.M.B., D.F-Ż., M.G., J.J., D.J., J.E.J., A. J. K., A.M. B.O., F.P., K.M.S., J.E.S., P. P. S., A.S-C., M.P.S. oraz M.W.W. oraz nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia wskazanego urzędu w Sądzie Okręgowym w P. J.M. (skarżąca) oraz M.A.A., K.B., G.B., J.B-P., J.B., A.B.F., B.R.G., M.M.G., A.G., M.G., B.G., M.G-P., M.H., M.S.J., Ł.K., A.M.K., J.M.K., D.K., M.Ł., G.A.Ł., E.J.M., E.N-K., D.N., E.P., M.E.R-B., A.J.S., S.M.S., A.M.T., A.T., A.E.W-R., M.Z., A.K.Z. oraz R.M.Ż.. Uchwała ogłoszona została w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. [...].

Odwołaniem z dnia 27 lutego 2019 r. J.M., działając na podstawie art. 44 ustawy o KRS w zw. z art. 398⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 z późn. zm.; dalej: k.p.c. lub Kodeks postępowania cywilnego), zaskarżyła w całości pkt 1 uchwały oraz pkt 2 w części dotyczącej nieprzedstawienia jej kandydatury do powołania na urząd sędziego Sądu Okręgowego w P..

Wraz z odwołaniem, powołując się na treść art. 730 k.p.c. i art. 755 § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, skarżąca złożyła nieprecyzyjny wniosek o zabezpieczenie polegające na wstrzymaniu skuteczności zaskarżonej uchwały, przez:

a. nakazanie Krajowej Radzie Sądownictwa powstrzymanie się od przekazania uchwały Prezydentowi RP do czasu rozpoznania odwołania przez Sąd Najwyższy;

b. wstrzymanie procesu nominacyjnego osób rekomendowanych Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa (w przypadku przekazania uchwały przed wydaniem przez Sąd Najwyższy postanowienia o zabezpieczeniu).

W ocenie skarżącej, z uwagi na treść art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.; dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych) w zw. z art. 44a ustawy o KRS, zaskarżona uchwała z samego faktu jej podjęcia wywołuje określone skutki prawne. Dlatego też jedynie wstrzymanie jej skuteczności, do czasu zakończenia postępowania wywołanego wniesieniem odwołania, pozwoli zabezpieczyć interes

skarżącej oraz zapobiegnie powstaniu nieodwracalnej sytuacji, w której nastąpi objęcie urzędu sędziego Sądu Okręgowego w P. przez osoby w niej wymienione.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznając odwołanie J.M. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 grudnia 2018 r. o nr [...] /2018 w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedemnaście wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P. siedemnastu imiennie wymienionych w niej osób i nieprzedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu pozostałych uczestników postępowania w tym skarżącej, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. [...], wyłoniło się następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w toczącym się przed Sądem Najwyższym postępowaniu odwoławczym od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa jest dopuszczalne zastosowanie zabezpieczenia, w szczególności obejmującego wstrzymanie wykonalności lub skuteczności zaskarżonej uchwały, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 z późn. zm.)?”.

W kwestii dopuszczalności wniosku o zabezpieczenie przed Sądem Najwyższym w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa przez wstrzymanie jego wykonalności lub skuteczności, w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz - we wskazanym poniżej zakresie - w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska. Przesądzenie tej kwestii warunkuje sposób rozpatrzenia wniosku o zabezpieczenie. W sytuacji opowiedzenia się za trafnością poglądu o zasadności udzielenia zabezpieczenia w sprawie z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Sąd Najwyższy będzie zobligowany do badania przesłanek warunkujących objęcie strony odpowiednią ochroną. W sytuacji natomiast uznania, że w toczących się postępowaniach z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa nie jest dopuszczalne jego złożenie, wniosek podlegać będzie odrzuceniu.

W związku z tym należy wziąć pod uwagę następujące przepisy prawa. Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania

może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wynikające z tego przepisu prawo zaskarżenia dotyczy uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz w sprawach o przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w tych sądach. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c.). Odesłanie do przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej determinuje więc sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw kasacyjnych, a z urzędu pod rozważę bierze tylko nieważność postępowania. Określając przedmiotowy zakres rozpoznania odwołania nie ma zasadniczo zastosowania w tym zakresie art. 398³ § 1 k.p.c. regulujący kwestię podstaw kasacyjnych. W przypadku odwołania podstawy te określone są przez art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS. Powołany przepis stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno materialnym, jak i procesowym. Dodać nadto należy, że Sąd Najwyższy rozpoznając środki odwoławcze, w tym odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zobowiązany jest to stosowania przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r., poz. 825 z późn. zm.; dalej: ustawy o Sądzie Najwyższym). W związku z tym należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy powołany został do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (...) przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych (art. 1 pkt 1a), zaś rozdział 8 ustawy o Sądzie Najwyższym pod tytułem „Postępowanie przed Sądem Najwyższym” wyznacza w sposób ogólny sposób procedowania przed tym Sądem.

W obowiązującej ustawie o KRS utrzymano rozwiązanie prawne, wprowadzone przez uchylony art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o

Krajowej Radzie Sądownictwa, zmodyfikowane z dniem 5 czerwca 2008 r., na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (Dz. U. Nr 96, poz. 621; OTK-A 2008, nr 4, poz. 63, glosa M. Wiącka, Prz. Sejm. 2009, nr 4, s. 63), uprawniające uczestnika postępowania do zakwestionowania uchwały podjętej w indywidualnej sprawie (przedstawienia/nieprzedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny, uznając za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP), ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi RP kandydata na stanowisko sędziego, podkreślił wyraźnie, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia tego organu jest niedopuszczalna. Konieczna jest natomiast kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli zagwarantowanych w tym przypadku w art. 60 Konstytucji RP, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie powinna obejmować kontrolę postępowania pod względem jego zgodności z prawem, a więc powinna być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej *in casu* procedury oceny kandydata i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. W związku z tym zakres kognicji Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołanie w takiej sprawie jest ograniczony do kontroli pod względem legalności przestrzegania procedur prawnych w aspekcie stosowania jednolitych kryteriów i respektowania jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. Niedopuszczalna jest merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa co do oceny kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby. Kontrola Sądu Najwyższego nie oznacza bowiem, że uczestniczy on w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego. Dodatkowo, w myśl art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (z wyjątkiem regulacji o przymusie adwokacko-radcowskim). Odwołanie sędziego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa jest więc szczególnym środkiem zaskarżenia w postępowaniu odwoławczym, w którym Sąd Najwyższy nie działa instancyjnie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2018 r. III KRS 1/18).

Ogólne postępowanie zabezpieczające ma charakter postępowania pomocniczego w stosunku do postępowania rozpoznawczego oraz postępowania egzekucyjnego, które zostało uregulowane w Części II Kodeksu postępowania cywilnego pod tytułem „Postępowanie zabezpieczające”. W postępowaniu tym zostaje udzielona natychmiastowa i tymczasowa ochrona prawna, polegająca na zabezpieczeniu roszczenia, które może być dochodzone przed sądem powszechnym lub sądem polubownym (730 § 1 k.p.c.). Postępowanie zabezpieczające jest dopuszczalne w odniesieniu do wszystkich spraw cywilnych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu cywilnym, bez względu na tryb ich rozpoznania czy późniejszą możliwość wykonywania zapadłych w sprawie orzeczeń. Przywołany art. 730 § 1 k.p.c. stanowi bowiem, że w każdej sprawie cywilnej rozpoznawanej przez sąd lub sąd polubowny można żądać zabezpieczenia. Stronami postępowania zabezpieczającego są zaś uprawniony, tj. osoba, na rzecz której zabezpieczenie ma być udzielone oraz obowiązany, czyli osoba, przeciwko której udzielone ma być zabezpieczenie. Ustawodawca wskazał dwie ogólne podstawy zabezpieczenia. W świetle art. 730¹ § 1 k.p.c. udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie, które ma być zabezpieczone oraz interes prawny w udzieleniu (uzyskaniu) zabezpieczenia. Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Przy wyborze sposobu zabezpieczenia sąd uwzględni interesy stron lub uczestników postępowania w takiej mierze, aby uprawnionemu zapewnić należyłą ochronę prawną, a obowiązanego nie obciążać ponad potrzebę (art. 730¹ § 2 i § 3 k.p.c.). Jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni, nie wyłączając sposobów przewidzianych dla zabezpieczenia roszczeń pieniężnych. W szczególności sąd może: unormować prawa i obowiązki stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania; ustanowić zakaz zbywania przedmiotów lub praw objętych postępowaniem; zawiesić postępowanie egzekucyjne lub inne postępowanie zmierzające do wykonania orzeczenia;

uregulować sposób roztoczenia pieczy nad małoletnimi dziećmi i kontaktów z dzieckiem; nakazać wpisanie stosownego ostrzeżenia w księdze wieczystej lub we właściwym rejestrze (art. 755 § 1 k.p.c.).

Odnosząc powyższe do wniosku skarżącej zważyć należy, że domagając się zastosowania instytucji zabezpieczenia, jako podstawę prawną powołała art. 730 k.p.c. oraz art. 755 § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, w istocie wnosi jednak o zastosowanie art. 388 § 3 i § 4 k.p.c. W jej wniosku wynika bowiem, że wnosi o „zabezpieczenie poprzez wstrzymanie skuteczności zaskarżonej uchwały polegające m.in. na nakazaniu Krajowej Radzie Sądownictwa powstrzymania się od przekazania uchwały Prezydentowi RP do czasu rozpoznania odwołania”, co wskazuje wyraźnie na art. 388 § 4 k.p.c., ponieważ dotyczy on właśnie „wstrzymania skuteczności”.

Przywołany art. 388 k.p.c. znajduje się w Rozdziale 1 Działu V Kodeksu postępowania cywilnego pod tytułem „Środki odwoławcze. Apelacja”. Zgodnie z jego treścią, w razie wniesienia skargi kasacyjnej, gdyby na skutek wykonania orzeczenia stronie mogła być wyrządzona niepowetowana szkoda, sąd drugiej instancji może wstrzymać wykonanie zaskarżonego orzeczenia do czasu ukończenia postępowania kasacyjnego lub uzależnić wykonanie tego orzeczenia - a w razie oddalenia apelacji także orzeczenia sądu pierwszej instancji - od złożenia przez powoda stosownego zabezpieczenia. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym (art. 388 § 1 k.p.c.). Zasady te stosuje się odpowiednio do wstrzymania skuteczności zaskarżonego orzeczenia niepodlegającego wykonaniu (art. 388 § 1 i 4 k.p.c.). Jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed sądem drugiej instancji, do postępowania tego stosuje się odpowiednie przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 391 § 1 k.p.c.). Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego wyroku, przysługujący na podstawie art. 388 § 1 k.p.c., nie jest elementem skargi, lecz odrębnym środkiem procesowym i choć przysługuje tylko w razie wniesienia skargi kasacyjnej, może być zawarty zarówno w skardze, jak i w odrębnym piśmie procesowym oraz jest rozpoznawany niezależnie od skargi kasacyjnej przez sąd drugiej instancji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2015 r. II CZ 69/15).

Pierwszy kierunek interpretacyjny, zgodnie z którym zabezpieczenie wstrzymuje wykonanie orzeczenia na podstawie art. 388 § 1 k.p.c., przyjęty został przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 stycznia 2019 r. o sygn. akt I NO 57/18. Sąd Najwyższy udzielając środka zabezpieczającego uznał dopuszczalność stosowania art. 398²¹ k.p.c., który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji na podstawie 391 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy powołując dodatkowo tym orzeczeniu treść art. 13 § 2 k.p.c. uznał, że przepisy o postępowaniu procesowym stosuje się w innych rodzajach postępowań unormowanych w Kodeksie postępowania cywilnego, do których należy postępowanie zabezpieczające, jako postępowanie szczególnego rodzaju, pomocnicze względem postępowania głównego.

Podobna argumentacja przyjęta została przez Naczelny Sąd Administracyjny, który do niedawna na podstawie art. 44 ust. ustawy o KRS był właściwy do rozpoznawania spraw z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, gdy chodzi o powołania sędziów Sądu Najwyższego. Uchylenie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nastąpiło na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18, w którym orzeczono o niezgodności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji RP. Powołany przepis prawa (art. 44 ust. 1a ustawy o KRS) stanowił, że „W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. (...)”. Następnie ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 914), która uzyskała moc obowiązującą z dniem 23 maja 2019 r., doszło do zmiany art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy o KRS nadając przepisowi następujące brzmienie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Co więcej, wymieniona ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych stanowi w jej art. 3, że „Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach

indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa. Częściowe uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem w sprawie K 12/18 art. 44 ust. 1a ustawy o KRS doprowadziło w konsekwencji do zakwestionowania kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako sądu (pierwotnie) właściwego w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podejmowanych w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a to z uwagi na rodzaj sprawy oraz charakterystykę ustrojową sądu administracyjnego w relacji do sądu powszechnego, co w rezultacie spowodowało, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest sądem „predestynowanym do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS”. Zatem argumentacja przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny ma dzisiaj charakter historyczny.

Odnosząc się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dopuszczalności stosowania środków zabezpieczających, wskazać należy przykładowo na postanowienie z dnia 8 października 2018 r. o sygn. akt I GZ 31/18. Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł w nim dopuszczalność stosowania przed Sądem Najwyższym art. 388 § 1 i § 4 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. twierdząc, że zgodnie z art. 398²¹ in *principio* k.p.c., jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed Sądem Najwyższym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o apelacji, dopuszczające możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia w razie wniesienia środka odwoławczego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odpowiednie stosowanie może polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet poprzez odmowę zastosowania (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2001 r. III ZP 25/01, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r. III KRS 22/15). Uwzględnienie wniosku o wstrzymanie wykonania orzeczenia na podstawie odpowiednio stosowanego art. 388 § 1 k.p.c. jest więc w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwe wyłącznie w przypadku, gdy została spełniona przesłanka, o której mowa w tym przepisie, tj. gdy na skutek wykonania orzeczenia stronie mogła być wyrządzona niepowetowana szkoda (podobnie

wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z: dnia 25 września 2018 r. II GW 21/18 oraz II GW 24/18, dnia 27 września 2018 r., II GW 26/18, II GW 27/18, GW 28/18 oraz II GW 34/18, z dnia 8 października 2018 r. II GW 31/18).

Drugi kierunek interpretacyjny, opowiadający się za brakiem dopuszczalności zabezpieczenia prezentuje Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 września 2010 r. o sygn. akt III SO 5/10. Odrzucając wniosek Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie jest on dopuszczalny, ponieważ odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., która może być zabezpieczona w trybie art. 730¹ k.p.c. Sąd Najwyższy dodał, że wprawdzie nie jest wykluczone zgłoszenie wniosku o zabezpieczenie powództwa (...), ale wówczas o zabezpieczeniu orzeka sąd pierwszej instancji (art. 734 k.p.c.), którym nie jest Sąd Najwyższy w tego typu postępowaniach. Ponadto, z art. 44 ustawy o KRS jednoznacznie wynika, że do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach odwołania od uchwał KRS stosuje się wyłącznie przepisy o skardze kasacyjnej, w konsekwencji czego brak jest możliwości stosowania innych regulacji z zakresu Kodeksu postępowania cywilnego, w tym z zakresu postępowania zabezpieczającego. Podobne stanowisko przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 marca 2019 r. o sygn. akt I NO 59/18. W ocenie składu orzekającego zabezpieczenie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego może być udzielone zasadniczo w sprawach cywilnych, do których nie należy sprawa mandatu sędziego (w rozumieniu art. 1 k.p.c.), tak w znaczeniu materialnym, jak i formalnym. W ocenie Sądu Najwyższego, ustawa o KRS nie zawiera też przepisu, który upoważniałby do udzielania zabezpieczenia (nie określa przesłanek ewentualnego udzielenia zabezpieczenia, jego formy, ani zakresu), ze względu na to, że art. 44 ust. 3 ustawy o KRS wskazuje, że do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołania od uchwał KRS stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, co wyklucza stosowanie art. 388 k.p.c.

W kontekście wskazanych kierunków interpretacyjnych, zwrócić należy uwagę na trzy problemy kształtujące się na tle analizowanego zagadnienia.

Pierwszym z nich jest zakres stosowania w postępowaniu przed Sądem Najwyższym rozpoznającym odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa przepisów Kodeksu postępowania cywilnego na podstawie odwołania zawartego w art. 44 ust. 3 ustawy o KRS. Drugi odnosi się do rozumienia pojęcia „sprawa indywidualna rozpoznawana przez Sąd Najwyższy z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa” w odniesieniu do ustawowej definicji „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i pojęcia sprawy publicznej w rozumieniu art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym. Trzeci jest związany z koniecznością stwierdzenia, czy odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odnośnie do przedstawienia (nieprzedstawienia) kandydata do pełnienia urzędu sędziego w konkretnie wskazanym sądzie ma charakter roszczenia, które może być objęte przedmiotem zabezpieczenia.

Jeśli chodzi o pierwszy problem, to zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym i wszczętym na podstawie art. 44 ust. 1 i ust. 3 ustawy o KRS skłania najpierw do przywołania Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: Rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej). Art. 44 ust. 3 ustawy o KRS wskazuje jednoznacznie, że „do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, z późn. zm.) o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87 tej ustawy nie stosuje się”. Rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej w § 157 stanowi natomiast, że „Nie odsyła się do przepisów, które zawierają odesłania”. Podobnie w literaturze ugruntowany jest pogląd, że przepisy odsyłające naruszają zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, tylko w skrajnych wypadkach, gdyż według Trybunału Konstytucyjnego „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby „poważna” dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałoby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa” (zob. wyroki

Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90; z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104; z dnia 23 czerwca 2008 r., P 18/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 83; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., K 40/06, OTK-A 2008, nr 6, poz. 113). „Zarzut złej legislacji byłby uzasadniony w przypadku braku podstaw dla sięgnięcia do techniki odesłania, w przypadku wielokrotnego odesłania, zwłaszcza w obrębie kilku aktów prawnych, które utrudniałoby w znacznym stopniu skonstruowanie normy prawnej, w szczególności takiej normy, której adresatem jest ogół obywateli czy nieokreślona ich grupa” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92). Ponadto, podnoszone jest w literaturze, że: dyrektywa interpretacyjna z § 157 Rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej jest uzasadniona, ponieważ odsyłanie do odesłań w znaczny sposób komplikuje dostęp do treści prawa; tak zbudowany przepis wymaga bardziej złożonych poszukiwań, a tym samym zmniejsza komunikatywność ustawy; stosowanie w akcie normatywnym odesłań do przepisów zawierających już odesłania utrudnia stosowanie prawa, wymagając od obywatela odszyfrowywania norm prawnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny i zrozumiały (zob. M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*. Warszawa 2013 wyd. LexisNexis). Zatem art. 44 § 1 i § 4 ustawy o KRS w zw. z § 157 Rozporządzenia o zasadach techniki prawodawczej jednoznacznie wyklucza możliwość stosowania art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 388 k.p.c. To implikuje wniosek o niedopuszczalności tutaj zabezpieczenia.

Co tyczy się drugiego problemu, to postępowanie wszczęte przed Sądem Najwyższym, przez złożenie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 44 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w kontekście możliwości stosowania w nim przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (art. 730 k.p.c. w zw. z art. 755 k.p.c.), wymaga odniesienia do charakteru zawisłej w nim sprawy. Zgodnie bowiem z art. 1 k.p.c. „kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa

pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)". Art. 1 k.p.c. podaje więc ustawową definicję „sprawy cywilnej”, opartą na dwóch niezależnych kryteriach - materialnoprawnym i formalnym. Według kryterium materialnoprawnego sprawami cywilnymi są te sprawy, w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń, co za tym idzie - są one już ze swej istoty sprawami cywilnymi. W tym rozumieniu sprawy cywilne to sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są te sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy poddane są właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Do nich przykładowo można zaliczyć sprawy z zakresu: ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia psychicznego, o odtworzenie dyplomów naukowych i świadectw z ukończenia szkół, etyki zawodowej oraz nauki zawodu, o odtworzenie utraconych dokumentów, przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego czy o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni z powodu jej niezgodności z prawem lub postanowieniami statutu. Jeżeli natomiast u podstaw sprawy leży określony stosunek administracyjnoprawny lub konstytucyjnoprawny, charakteryzujący się podporządkowaniem jednego podmiotu drugiemu, to nie ma ona charakteru sprawy cywilnej w sensie materialnoprawnym, choćby miały mieć do niej zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny lub konstytucyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika, z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa na podstawie prawa administracyjnego lub prawa konstytucyjnego. Ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu i przytoczonego stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymiot sprawy cywilnej. Sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Sprawa

cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami Kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty - w wypadku sporu - występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli natomiast jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swojej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03).

Nie wydaje się zatem w kontekście powyższego uzasadnione twierdzenie, aby rozpoznawane przed Sądem Najwyższym sprawy z odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa były sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. Przywołać dodatkowo wypada wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r. o sygn. akt SK 57/06, w którym wskazuje się, że „w świetle wcześniejszej analizy przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez KRS wniosków o powołanie sędziów, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, dokonuje się, jak podkreślono wyżej, w drodze rozstrzygnięć indywidualnych, które są w swej istocie decyzjami administracyjnymi w znaczeniu materialnym. Rozstrzygnięcia te poprzedzone są, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS, rozpatrzeniem i oceną kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego. W sprawach wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracji publicznej, w postępowaniu o charakterze administracyjnym, rozstrzygając indywidualne sprawy w sposób kształtujący sytuację prawną adresata”. W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, że powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Procedura postępowania Prezydenta RP w przedmiocie nominacji sędziowskich opiera się na normach konstytucyjnoprawnych i świadomie nie została poddana reżimowi postępowania administracyjnego, ani postępowania sądowniczoadministracyjnego (por. A. Kijowski, Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego, Prz. Sejm. 2004, nr 1, s. 6; J. Sułkowski, Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, Prz. Sejm. 2008, nr 4, s. 59-60). Art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym wyznacza właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który określa charakter tego typu spraw, zatem nie są one sprawami cywilnymi w rozumieniu art.

1 k.p.c. Właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw publicznych identyfikują bowiem sprawy publiczne z zakresu skarg nadzwyczajnych, wszelkich spraw z zakresu prawa publicznego, skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi, wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.

Powyższe wskazuje, że sprawa dotycząca statusu sędziów jest ostatecznie sprawą z zakresu prawa konstytucyjnego, która do prawomocnego rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa ma charakter prawoadministracyjny. Wskazuje na to dodatkowo art. 179 Konstytucji RP, w świetle którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Podstawą powołania jest wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, którym w istocie jest uchwała podjęta w trybie i na zasadach przewidzianych przez ustawę o KRS. Krajowa Rada Sądownictwa, prowadząc postępowanie dotyczące konkretnych osób, realizuje bowiem zadania w postaci indywidualnych rozstrzygnięć (uchwał) i decyduje w trybie imperatywnym (władczym), co do istoty, o wniosku zainteresowanego kandydata. Rozstrzyga nadto o prawach kandydata albo kreując jego nową sytuację prawną (nowe uprawnienia i obowiązki), albo odmawiając kreowania takiej nowej sytuacji. Rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa w indywidualnych sprawach wniesionych przez zainteresowanego, w wyżej przedstawionym trybie, stają się ostatecznie kolegiąlną decyzją konstytucyjnego organu państwa o zróżnicowanych kompetencjach i szczególnej pozycji wobec pozostałych władz wymienionych w art. 10 Konstytucji RP, tj. wobec władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, oraz o zróżnicowanym składzie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63 oraz M. Niezgódka-Medek, R. Pęk. Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2013). Postępowania w sprawach indywidualnych mają wówczas zbliżony charakter do postępowania administracyjnego, bowiem dotyczą postępowania organu państwowego w sprawie indywidualnej. Zważyć przy tym należy, że ze względu na daleko idące podobieństwo tych postępowań do postępowania administracyjnego lub wręcz utożsamianie tych postępowań (por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92, OSNC 1994, nr 7-8, poz. 147 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r., P

6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164, z glosą A. Zielińskiego, Prz. Sejm. 2001, nr 2, poz. 78) ustawodawca treścią art. 2 ustawy o KRS przesądził, że we wszystkich postępowaniach prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa, zarówno o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym, wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.; dalej: Kodeks postępowania administracyjnego). Wyłączenie w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie oznacza jednak zakazu ich stosowania na zasadzie analogii z prawa, w sytuacji, w której istnieje luka w prawie, a więc wtedy, gdy dla określonego stosunku społecznego, niebędącego prawnie obojętnym nie ma normy prawnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., III KRS 21/09, OSNP 2011, nr 13-14, poz. 197, z glosą aprobującą J. Sułkowskiego, Prz. Sejm. 2011, nr 6, s. 175-179).

Dodać przy tym należy, że w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS wskazano na podstawowe, konstytucyjnie określone zadanie Krajowej Rady Sądownictwa związane z udziałem w powoływaniu sędziów. Katalog kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa wymieniony w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o KRS służy bowiem realizacji celów określonych w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Kompetencje te są zróżnicowane i poza podejmowaniem przez Krajową Radę Sądownictwa rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, polegających na rozpatrywaniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów oraz przedstawianiu Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych należą do nich zwłaszcza sprawy z zakresu rozpoznawania wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót na stanowisko sędziowskie ze stanu spoczynku. To również implikuje o niedopuszczalności tutaj zabezpieczenia.

Z punktu widzenia trzeciego problemu, analiza instytucji zabezpieczenia wymaga tutaj wskazania, że postępowanie zabezpieczające jako postępowanie pomocnicze, które w istocie zmierza do udzielenia tymczasowej ochrony prawnej polegającej na zabezpieczeniu roszczenia (art. 730 § 1 k.p.c.), wymaga jeszcze odniesienia do roszczenia, które może dopiero być jego przedmiotem. Należy

podkreślić, że odwołanie do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa stanowi szczególny środek zaskarżenia, w ramach którego nie jest realizowane roszczenie materialnoprawne. Wniosek o zabezpieczenie stanowi natomiast żądanie o charakterze procesowym. W orzecznictwie przyjmuje się, że „Procedura cywilna nie przewiduje (...) czynności procesowej polegającej na „zabezpieczeniu skargi kasacyjnej” (odpowiednio odwołania od decyzji), a przepisy dotyczące postępowania zabezpieczającego (art. 730 i następne k.p.c.) nie mogą być stosowane, gdyż dotyczą zabezpieczenia roszczenia (powództwa), które nie jest realizowane (dochodzone) w sprawie z odwołania od decyzji (...). (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2016 r. III SO 3/16). Podobnie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 września 2010 r. w sprawie o sygn. akt III SO 5/10 wskazując, że „(...) Złożony wniosek dotyczy zabezpieczenia odwołania (nazwanego przez odwołującego się „roszczeniem”). Rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest o tyle istotne, że w literaturze wyrażany jest niekiedy pogląd, że przedmiotem zabezpieczenia jest też roszczenie w znaczeniu procesowym. Funkcjonuje też konkurencyjny pogląd, uznający za przedmiot zabezpieczenia roszczenie w znaczeniu tylko materialnoprawnym. W obecnym kształcie postępowania zabezpieczającego należy uznać, że dla jego uruchomienia istotna jest sama możliwość zgłoszenia żądania udzielenia ochrony, niezależnie od tego, czy jest ono merytorycznie uzasadnione. Regułą jest też fakt, że postępowanie zabezpieczające kończy się w toku postępowania rozpoznawczego, więc istnieje możliwość udzielenia zabezpieczenia pomimo nieistnienia roszczenia materialnoprawnego (por. E. Stefańska. (w:) Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II (art. 506-1217). red. M. Manowska. Warszawa 2015.s. 352 i nast.). To implikuje również wniosek o niedopuszczalności tutaj zabezpieczenia.

Sąd Najwyższy wskazuje dodatkowo na konieczność uwzględnienia jeszcze wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2019 r. sygn. akt K 12/18, który badając problem zgodności art. 388 § 1 k.p.c. w związku art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zakresie, w jakim umożliwia wstrzymanie uprawnień Prezydenta RP do powołania sędziego, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 173, art. 178, art. 179 i art. 184 Konstytucji z Konstytucją RP wyjaśnił, że „(...)

Wobec stwierdzenia niekonstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, badanie art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o KRS i art. 388 § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, odnoszących się do postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jest bezprzedmiotowe, stąd Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2072 z późn. zm.)". Zatem Trybunał Konstytucyjny nie dokonał ostatecznie interpretacji w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej wątpliwości kształtujące się na tle charakteru sprawy z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 44 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, jak również zakresu dopuszczalności stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 398¹⁷ postanowił jak w sentencji postanowienia.