



Sygn. akt I NO 86/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z odwołania I. D.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa wolne stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 283,

z udziałem E. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 lipca 2019 r.,

1. uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie 2 co do I. D. i w tej części przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania,

2. odrzuca odwołanie w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 23 stycznia 2019 r. nr (...) /2019 Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „Rada”), 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 ze zm., dalej zwanej „ustawą o KRS”), przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. C. i E. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w O. (pkt 1 uchwały) oraz zdecydowała się nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie R. C., I. D., A. K. i P. K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w O. (pkt 2 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że 21 stycznia 2019 r. Zespół członków KRS omówił wszystkich kandydatów i rekomendował powołanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego M. C., który uzyskał 2 głosy „za” oraz 1 głos „wstrzymujący się”, I. D., która uzyskała 2 głosy „za” oraz 1 głos „wstrzymujący się” oraz E. W., która uzyskała 2 głosy „za” i 1 głos „wstrzymujący się”. W ocenie Zespołu rekomendowani kandydaci spełniają przesłanki powołania na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w O., w szczególności posiadają doświadczenie zawodowe, a ich kwalifikacje zawodowe zostały uznane przez środowisko sędziowskie. Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) 27 września 2018 r. pozytywnie zaopiniowało wszystkich kandydatów. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Apelacji (...) 8 października 2018 r. pozytywnie zaopiniowało natomiast M. C., który uzyskał 71 głosów „za”, 4 głosy „przeciw”, 4 głosy „wstrzymujące się” oraz I. D., która uzyskała 70 głosów „za”, 2 głosy „przeciw”, 7 głosów „wstrzymujących się”. Pozostali kandydaci, w tym E. W. nie uzyskali poparcia. E. W. uzyskała bowiem 6 głosów „za”, 51 głosów „przeciw”, 21 głosów „wstrzymujących się”. W ocenie Zespołu poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) odnośnie do kandydatury E. W. nie był miarodajny, gdyż nie odzwierciedlał jej rzeczywistych kwalifikacji.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że kandydaci biorący udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 63 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Następnie Rada oceniła, że uzyskany przez M. C. oraz E. W. poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) odzwierciedlił jedynie poziom kwalifikacji M. C., nie odzwierciedlił zaś poziomu kwalifikacji E. W. Rada uznała, że E. W. spełnia wszelkie wymogi oraz kwalifikacje pozwalające na

wykonywanie obowiązków sędziego sądu okręgowego. Posiada wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie okręgowym kwalifikacje, w zakresie których znaczną ich część stanowi posiadane i wypracowane przez nią doświadczenie zawodowe z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego oraz karnego, co potwierdza nie tylko opinia Prezesa Sądu Rejonowego w P., ale również sporządzona ocena kwalifikacji jej pracy. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa pozostali kandydaci, tj. R. C., I. D., A. K. i P. K. nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Opiniując kandydaturę skarżącej I. D. w uzasadnieniu uchwały wskazano, że urodziła się 12 lipca 1974 r. w G. W 1998 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu w B., uzyskując tytuł magistra z oceną bardzo dobrą. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w Ł., w kwietniu 2001 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dobrą. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z 1 września 2001 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w O., w którym orzekała w VI Wydziale Grodzkim, III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich oraz I Wydziale Cywilnym. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w W., gdzie orzeka w I Wydziale Cywilnym, przy czym od 1 stycznia 2005 r. do 5 kwietnia 2011 r. oraz od 27 stycznia 2016 r. do 4 października 2017 r. pełniła również obowiązki oraz sprawowała funkcję przewodniczącej tego wydziału. Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości od 5 października 2017 r. do 31 marca 2019 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w O. w I Wydziale Cywilnym, w którym orzekała również na początku 2017 r. na podstawie jednodniowych delegacji udzielonych decyzją Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...). Podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych między innymi przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Ocenę kwalifikacji I. D. sporządził SSO J. B., który stwierdził, że I. D. do rozpoznania prowadzonych przez siebie spraw przygotowuje się bardzo starannie.

Prawidłowo przeprowadza czynności poprzedzające rozprawę jak i te na rozprawie. Na szczególne podkreślenie zasługuje dbałość o protokoły, których analiza wskazuje, że kandydatka koncentruje się na istotnych w sprawie okolicznościach i na nie ukierunkowuje postępowanie dowodowe. Analiza danych statystycznych i wyniki badania akt pozwalają na sformułowanie wniosku, że I. D. wykonuje swoje obowiązki sprawnie i z ogromnym zaangażowaniem, czego dowodem jest delegowanie jej do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w O. w ramach delegacji stałej. Wykazuje się wszechstronną wiedzą prawniczą, a sposób prowadzenia przez nią postępowań świadczy o bardzo dobrej organizacji i metodyce pracy. Wszelkie czynności podejmuje co do zasady niezwłocznie i terminowo. Szczególnego podkreślenia wymaga przygotowanie przez kandydatkę posiedzeń, przed którymi wydawanych jest szereg zarządzeń zmierzających do sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz sprawność ich prowadzenia, a treść wydawanych orzeczeń wskazuje na wysoką umiejętność stosowania w praktyce przepisów prawa materialnego - nie tylko z zakresu prawa cywilnego, ale i pokrewnych dziedzin prawa oraz prawa procesowego, a także na znajomość orzecznictwa i poglądów doktryny. Kandydatka jest wydajnym orzecznikiem, na co wskazuje analiza wyników statystycznych, a przy tym jej orzecznictwo cechuje wysoka stabilność. W sposób trafny i umiejętny podejmuje decyzje procesowe. Jest dociekliwa w wyjaśnianiu wszystkich okoliczności sprawy i ustalaniu stanu faktycznego. Na dodatkowe wypunktowanie zasługuje również: jej wnikliwość analizy materiałów dowodowych, trafność podejmowanych decyzji oraz klarowny i przekonujący sposób ich uzasadniania, co odnosi się zarówno do orzeczeń wydawanych w I instancji, jak i wskutek rozpoznania środków odwoławczych w okresie delegacji stałej. Zauważenia wymaga także kultura urzędowania kandydatki. Jej postawa etyczno-moralna nie budzi najmniejszych wątpliwości, posiada wysoką kulturę osobistą, skuteczność i profesjonalizm, czego potwierdzeniem są wysoce pozytywne opinie Prezesa Sądu Rejonowego w W. i Przewodniczącego I Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w O. W ocenie wizytatora powyższe okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że cechy osobiste, przygotowanie merytoryczne oraz osiągnięte wyniki pracy I. D. przemawiają, że

zdecydowanie zasługuje ona na powołanie jej na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w O.

W związku z powyższym Rada rekomendowała powołanie M. C., który uzyskał 18 głosów „za” oraz E. W., na którą oddano 14 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 4 głosy „wstrzymujące się”. Skarżąca I. D. uzyskała 7 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 10 głosów „wstrzymujących się” (1 głos „nieważny”).

Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa została doręczona I. D. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego 19 lutego 2019 r. 4 marca 2019 r. I. D. wniosła odwołanie od tej uchwały (k. 26), zaskarżając ją w części tj.:

a) w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 1 uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie E. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.,

b) w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 2 uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego I. D. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.

Skarżąca wniosła o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazania jej Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podniosła zarzut nieważności postępowania z powodu naruszenia przepisów art. 187 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 22 ust. 1 i 1a ustawy o KRS poprzez procedowanie przez Krajową Radę Sądownictwa na posiedzeniu 23 stycznia 2019 r. „bez ważnego regulaminu” i podjęcia w tych warunkach zaskarżonej uchwały. Na wypadek nieuwzględnienia powyższego zarzutu, skarżąca zarzuciła:

- naruszenie art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 37 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez nierozważenie w sposób wszechstronny kandydatury skarżącej przez Radę i nieuwzględnienie przy podejmowaniu decyzji stanowisku powołanego przez nią zespołu oraz pominięcie w procesie decyzyjnym opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...);

- naruszenie art. 57b § 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo

o ustroju sądów powszechnych przez zaprezentowanie opinii o kandydatce E. W. na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2019 r., transmitowanym online, w oparciu o opinię dotyczącą innego konkursu, a mianowicie konkursu z 2012 r. na wolne stanowisko sędziego w Sądzie Rejonowym w P., obwieszczone przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 14 kwietnia 2011 r., ogłoszone w Monitorze Polskim z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr 31, poz. 363;

- naruszenie art. 60 Konstytucji RP w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez naruszenie prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach wskutek zastosowania w procesie nominacyjnym niejasnych i niesprecyzowanych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały kryteriów oceny kandydatury odwołującej i E. W., prowadzących ostatecznie do podjęcia decyzji o przedstawieniu Prezydentowi RP tej ostatekniej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.

Skarżąca wniosła również o dopuszczenie dowodu z zarejestrowanego przebiegu posiedzenia KRS z dnia 23 stycznia 2019 r. (transmisji), dostępnego na stronie internetowej KRS, na okoliczność przebiegu posiedzenia, sposobu opiniowania kandydatów i posłużenia się nieaktualną opinią w odniesieniu do kandydatki E. W. oraz wpływu naruszenia procedury nominacyjnej w tym zakresie na rozstrzygnięcie Rady.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podniosła w pierwszej kolejności zarzut nieważności postępowania, wskazując, że 17 stycznia 2019 r. utracił moc regulamin Krajowej Rady Sądownictwa. Nowy regulamin został uchwalony 24 stycznia 2019 r., a więc po posiedzeniu KRS, na którym podjęta została zaskarżona uchwała. Taka sytuacja jest skutkiem nowelizacji ustawy o KRS dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Zgodnie z art. 9 tej ustawy, dotychczasowy regulamin Rady zachowuje moc do dnia wejścia w życie nowego regulaminu, jednak nie dłużej niż 12 miesięcy. Nowe przepisy weszły w życie 18 stycznia 2018 r., co oznacza, że od dnia 19 stycznia 2019 r. do dnia 23 stycznia 2019 r. KRS funkcjonowała bez ważnego regulaminu. Narusza to zasadę legalizmu, bo KRS jest organem konstytucyjnym, który działa na podstawie ustawy (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP), jaką jest ustawa o KRS i regulaminu, wprost wymaganego przez tę ustawę (art. 22 ust. 1 i 1a). Bez obowiązującego regulaminu KRS nie powinna procedować,

zwłaszcza w procedurze nominacyjnej na wolne stanowiska sędziowskie. Wykluczone było podejmowanie w takich warunkach uchwał w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie konkretnych kandydatur do pełnienia urzędu na stanowiska sędziowskie, co dotyczy również zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając pozostałe zarzuty, skarżąca zwróciła uwagę, że 23 stycznia 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa posłużyła się nieaktualną opinią na temat E. W., nieobjętą ustawowym okresem oceny kandydata. Zarzuciła, że kandydatura E. W. została przedstawiona przez referenta w tendencyjny sposób - aktualna ocena kandydatki skwitowana została ogólnikowo jako pozytywna, z pominięciem szeregu uwag i zastrzeżeń zgłoszonych do opinii przez samą kandydatkę, przy jednoczesnym przywołaniu opinii nieaktualnej, bo wydanej w 2012 r. w konkursie z udziałem tej kandydatki na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w P. (dostępnej w Internecie), wówczas będącej asystentem sędziego w Sądzie Okręgowym w O.. Wskazano, że „poziom sporządzanych orzeczeń i uzasadnień kandydatki przewyższa niejednokrotnie poziom spotykany w uzasadnieniach sporządzanych przez sędziów orzekających. Miejscami jej argumentacja była porównywalna z argumentacją na poziomie sądu apelacyjnego, a nawet Sądu Najwyższego”. Skarżąca zaznaczyła, że jest to zdanie wyrwane z uzasadnienia uchwały nr (...)/2012 r. Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 marca 2012 r. w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie m.in. E. W. do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w P., cytującej opinię sędziego wizytatora wydanej na potrzeby ówczesnego konkursu. Kwestią otwartą jest, w jakim stopniu były to projekty sporządzone przez E. W. i w jakim stopniu ostateczny efekt jej pracy został zaakceptowany przez sędziego. Posłużenie się tą opinią w niniejszym konkursie, na posiedzeniu Rady 23 stycznia 2019 r. prowadziło do przedstawienia opinii o kwalifikacjach wspomnianej kandydatki w nierzeczywistym świetle, co mogło mieć wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie Rady, w szczególności głosowania nad uchwałą. Było to nieuprawnione z uwagi na art. 57b ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, które wprost stanowią o opinii o kwalifikacjach kandydata sporządzonej wyłącznie na potrzeby konkursu, który jest przedmiotem postępowania przed Radą.

Posłużenie się inną opinią o kandydacie stanowi rażąco naruszenie tych przepisów, mające wpływ na wynik rozstrzygnięcia Rady.

Dalej skarżąca wskazała, że Krajowa Rada Sądownictwa nie przytoczyła powodów, które legły u podstaw decyzji o nieuwzględnieniu w stosunku do części kandydatów opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...), co stanowi naruszenie przepisu art. 35 ust. 2 i art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Zgromadzenia sędziów są z mocy prawa organem samorządu sędziowskiego, powołanym do uczestniczenia w procedurze opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. O ile opinia tych organów nie jest wiążąca dla Rady, to Rada nie może ich pomijać w ocenie całokształtu oceny kwalifikacji kandydata, zwłaszcza opinii korzystnych dla niego.

W ocenie skarżącej uzasadnienie uchwały KRS nie zawiera żadnych argumentów na rzecz nieprzedstawienia jej kandydatury Prezydentowi RP, ani nie zawiera wyczerpującej informacji o powodach, dla których ostatecznie przedstawiono wniosek o powołanie E. W. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego. W konsekwencji uznała, że Rada nie zastosowała przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów wyboru, wymaganych przez ustawę, co miało wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, poza przepisem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającym przymus adwokacko-radcowski w występowaniu przed tymże Sądem. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej determinuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1

k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Z art. 398³ § 1 k.p.c. wynika, że odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z art. 398³ § 3 k.p.c. wynika ponadto, że podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Reguł tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który ogólnie stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 8 października 2014 r., III KRS 45/14).

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że Sąd Najwyższy powinien wykonywać jedynie formalną kontrolę stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania przez KRS ustawowych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16).

Stanowisko to zostało potwierdzone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, z 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz z 27 maja 2008 r., SK 57/06 przy czym w ostatnim Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że ani szczególna konstytucyjna pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania, którego przedmiotem jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucyjna procedura powołania na urząd sędziego zakłada udział dwóch podmiotów, z których pierwszy posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną - Prezydenta RP wybieranego w powszechnych wyborach, a drugi pośrednią

i częściową - Krajową Radę Sądownictwa złożoną w części z sędziów, w części z przedstawicieli parlamentu, przedstawiciela Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości. Mandat sędziego powołanego na urząd do sprawowania wymiaru sprawiedliwości ma tym samym swoje istotne uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 wyjaśniono, że powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej, regulowanym normami Konstytucji RP (NSA powołał się tu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12, I OSK 1875/12). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy, w sferze jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08). Między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego nie ma stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP. Akty wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa (w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie sędziego) oraz przez Prezydenta (postanowienie o powołaniu sędziego) są wykonaniem odmiennych kompetencji obu organów. Prezydent nie jest związany wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa i jego suwerenność wykracza poza sfery działalności administracyjnej.

Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile jest wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk.

Możliwość nierekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów znajduje potwierdzenie nie tylko w konstytucyjnej funkcji Rady, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 7 marca 2019 r., I NO 1/19; 7 marca 2019 r., I NO

2/19; 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego potwierdzono także kompetencję Rady do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy podkreśla, że to Prezydent RP, a nie Rada, w ramach swojej prerogatywy, powołuje kandydata na urząd sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa, oceniając kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić we wniosku. Względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatur i pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 159/08).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przedstawione poglądy, zwracając zwłaszcza uwagę na nierównorzędną pozycję ustrojową w postępowaniu nominacyjnym Prezydenta RP oraz Rady (wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; a także L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 179, s. 5).

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że nie jest uzasadniony zarzut nieważności postępowania z uwagi na brak obowiązującego regulaminu Rady. Tak sformułowany zarzut nie odnosi się do żadnej z przesłanek nieważności postępowania (art. 379 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.). W szczególności nie ulega wątpliwości, że procedowanie bez obowiązującego regulaminu Rady nie może być

utożsamiane ze sprzecznością składu sądu orzekającego z przepisami prawa czy udziałem w sprawie sędziego wyłączonego z mocy ustawy (art. 379 pkt 4 k.p.c.) albo pozbawieniem strony możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.). Regulamin Rady w ogóle nie był podstawą wydania zaskarżonej uchwały, ani nie mógł ustanawiać, ani ograniczać uprawnień strony, czy tym bardziej określać reguł dotyczących składu Rady. Analiza uchwały wskazuje, że podstawą jej wydania był art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS. Ustawa o KRS określa wszystkie wymagane przez art. 187 ust. 4 Konstytucji RP elementy konstytutywne czynności Rady, nie pozostawiając regulaminowi do określenia żadnych kwestii, które mogłyby dotyczyć składu Rady lub udziału w postępowaniu osób wyłączonych z mocy ustawy albo które pozbawiałyby uczestnika możliwości obrony swych praw. Ustawa o KRS w pełni respektuje wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r., P 6/99. Nie można zatem mówić o nieważności postępowania tylko z tego powodu, że obowiązujący regulamin Rady został uchwalony 24 stycznia 2019 r.

Jeżeli natomiast sformułowany zarzut uczestniczki rozumieć jako zarzut odnoszący się do innych niż nieważność uchybień procesowych, to trzeba stwierdzić, że także tak rozumiany zarzut nie jest uzasadniony, ani prawidłowo sformułowany. Skarżąca w ogóle nie wskazała jaki wpływ na wynik postępowania miałyby uchwalenie i ogłoszenie nowego regulaminu już 23 stycznia 2019 r.

Uwzględniając zatem, że skarżąca nie określiła wpływu wskazanego uchybienia na rozstrzygnięcie, co jest zrozumiałe i dopuszczalne tylko w przypadku podniesienia zarzutu nieważności postępowania, należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy jest związany zarzutami i ich uzasadnieniem. Zgodnie z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. skarga kasacyjna powinna zawierać nie tylko przytoczenie jej podstaw, ale i ich uzasadnienie. Brak uzasadnienia podstawy skargi jest nieusuwalny, i powinien prowadzić do odrzucenia skargi bez wzywania strony skarżącej do usunięcia braków (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08).

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy stwierdza, że zdecydowanie krytycznie ocenia fakt podjęcia zaskarżonej uchwały po utracie mocy obowiązującej przez stary regulamin a przed uchwaleniem i ogłoszeniem nowego obowiązującego regulaminu Rady, wymaganego przez ustawę o KRS. Pomimo tego Sąd Najwyższy nie mógł jednak uwzględnić odwołania skarżącej na powyższej podstawie.

Zasadne okazały się natomiast inne zarzuty odwołania dotyczące naruszenia przepisów postępowania (art. 33 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o KRS). Zaskarżona uchwała nie zawiera dostatecznego uzasadnienia umożliwiającego stwierdzenie, czy Rada negatywnie opiniując kandydaturę odwołującej się wszechstronnie rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że formalna kontrola procedury nominacyjnej przez Sąd Najwyższy obejmuje w szczególności ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nie może jednak stwierdzić na podstawie uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jakie okoliczności przesądziły o odrzuceniu kandydatury skarżącej. Nie wiadomo choćby jakie okoliczności brał pod uwagę zespół członków Rady rekomendujący skarżącą do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., a jakie okoliczności przesądziły o pominięciu rekomendacji zespołu przez Radę. Pomimo posłużenia się przez Radę ogólnym stwierdzeniem dotyczącym całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie: kwalifikacji kandydatów oraz ich doświadczenia zawodowego, KRS nie wyjaśniła w istocie, jakie kryteria wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS zdecydowały o nieprzedstawieniu wniosku o powołaniu odwołującej się do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O. Niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania w stosunku do odwołującej się uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pkt 2 co do skarżącej. Uzasadnia to jej uchylenie w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może bowiem zastępować Rady w ocenie kandydatki i stosowaniu ustawowych kryteriów nominacji (analogicznie m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09).

Artykuł 44 ust. 1 ustawy o KRS przyznaje legitymację każdemu uczestnikowi postępowania nominacyjnego do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego. Podmiotowe i przedmiotowe granice odwołania nie zostały jednak wprost

uregulowane w ustawie o KRS. Przedmiotowy i podmiotowy zakres dopuszczalności odwołania rekonstruować zatem należy z ogólnych zasad i celów postępowania cywilnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że istnienie interesu prawnego jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, także wtedy gdy przepisy prawa wyraźnie tego warunku nie określają. Skoro bowiem postępowanie cywilne jest działaniem celowym, warunkiem udzielenia sądowej ochrony prawnej jest istnienie obiektywnej potrzeby jej uzyskania przez podmiot dochodzący swych praw (interesu prawnego). Wszczywanie postępowań cywilnych i podejmowanie w jego ramach czynności procesowych przez strony musi być konfrontowane z tym, czy w konkretnym przypadku istnieje obiektywna potrzeba wszczęcia postępowania albo podjęcia innej czynności w toczącym się już postępowaniu. Tylko bowiem przez takie obiektywnie potrzebne działanie wykazany zostaje interes prawny w podjęciu przed sądem określonej czynności. W tym założeniu tkwi ogólna przesłanka poszukiwania ochrony prawnej przed sądem, respektowana także w judykaturze państw obcych (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, zasada prawna).

Granice podmiotowe i przedmiotowe odwołania od uchwały KRS częściowo określa art. 43 ust. 2 ustawy o KRS rozstrzygający, że uchwała staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania. Z przepisu tego nie wynika wprost, że uchwała staje się prawomocna także w części obejmującej rozstrzygnięcia o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania. Z samej logiczno-językowej wykładni art. 43 ust. 2 ustawy o KRS mogłoby wynikać, że uchwałę mogą zaskarżyć wszyscy uczestnicy, a więc także ci, którzy zostali objęci wnioskiem o powołanie. Tymczasem nie mogą oni zaskarżyć uchwały z powodu braku interesu prawnego w zaskarżeniu. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajmował także na gruncie wcześniejszego stanu prawnego, uznając, że nie jest dopuszczalne wniesienie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej innych kandydatur z wnioskami o powołanie na wolne stanowiska sędziowskie,

wnoszone przez osobę, której taka uchwała nie dotyczy, choćby dotyczyła ona stanowiska sędziego, o które ubiegał się odwołujący (postanowienie Sadu Najwyższego z 8 września 2010 r., III SO 5/10).

Postępowanie prowadzone przez Krajową Radę Sądownictwa jest w założeniu wielopodmiotowe. Z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS wnosić trzeba, że jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydaty łącznie. Z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS wyraźnie jednak wynika, że Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Rozstrzygnięcia dotyczące poszczególnych osób są podejmowane bezwzględną większością głosów w odrębnych głosowaniach (art. 21 ust. 2 zd. 1 ustawy o KRS). Pojawia się w związku z tym pytanie, czy przedmiot postępowania przed Radą jest podzielny czy niepodzielny. Jeżeli przedmiotem postępowania są rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku, to przedmiot postępowania jest z natury rzeczy podzielony tak w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. Owa podzielność ma wymiar podmiotowy - dotyczy rozstrzygnięć w przedmiocie osób przedstawionych albo nieprzedstawionych do powołania, a także wymiar przedmiotowy - dotyczy stanowisk sędziowskich obsadzonych oraz nieobsadzonych.

Przepisy ustawy o KRS nie uzasadniają także poglądu, że postępowanie przed Sądem Najwyższym powinno prowadzić do wydania wyroku, który dotyczyć może niepodzielnie wszystkich osób objętych uchwałą KRS. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie może wnieść odrębnie każdy z uczestników postępowania nominacyjnego formułując w nim odrębne zarzuty a Sąd Najwyższy nie ma obowiązku rozpoznawania wszystkich odwołań łącznie. Nie ma podstaw do uznania jednolitości lub konieczności współuczestnictwa procesowego. Współuczestnictwo powinno wynikać z przepisu prawa lub z istoty stosunku prawnego. Żaden z powyższych warunków nie jest spełniony w postępowaniu z odwołania od krzywdzącej uczestnika postępowania uchwały KRS.

Z art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o KRS wynika, że uchwała Rady uprawomocnia się wobec osób, które nie zostały przedstawione do powołania i nie złożyły odwołania, jak i wobec osób, które złożyły odwołania, ale odwołania nie zostały

uwzględnione przez Sąd Najwyższy. Z art. 44a ustawy o KRS wynika, że Rada przedstawia Prezydentowi uchwałę z wnioskiem o powołanie oraz informacją o osobach niepowołanych dopiero po uprawomocnieniu się uchwały także w części dotyczącej skarżącego, skoro art. 44a znajduje się w strukturze ustawy po przepisach o odwołaniu do Sądu Najwyższego. Prezydent RP podejmuje więc zawsze samodzielną i ostateczną decyzję o powołaniu albo niepowołaniu sędziego spośród osób objętych zgodnym z prawem wnioskiem KRS o powołanie sędziego. Przed powołaniem sędziego Prezydent RP może zwrócić się do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 45 ust. 2 ustawy o KRS) albo samodzielnie odmówić powołania.

Odwołująca się nie posiada interesu w zaskarżeniu uchwały w częściach dotyczących rozstrzygnięć o innych kandydatach ani o miejscach nieobsadzonych. Żaden przepis ustawy o KRS nie przyznaje uprawnienia odwołującej się do zaskarżenia uchwały w części rozstrzygającej o innej osobie - swobodnie wskazanej przez skarżącą - bądź innych osobach ani o miejscach nieobsadzonych. W szczególności art. 44a ustawy o KRS nie uzasadnia odmiennej wykładni, ponieważ przepis ten w żaden sposób nie rozstrzyga, czy Rada przedstawia Prezydentowi RP uchwałę zawierającą wniosek o powołanie mniejszej, równej czy większej liczby kandydatów na urząd sędziego niż objęta obwieszczeniem. Obwieszczenie inicjujące postępowanie nominacyjne ma charakter materialno-techniczny - nie jest źródłem prawa ani aktem administracyjnym. Nie wyznacza z istoty swojej („obwieszczenie”) - tym bardziej - normatywnej granicy prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów. Także artykuł 179 Konstytucji RP nie ogranicza Rady ani Prezydenta w przedstawieniu i powołaniu większej albo mniejszej liczby sędziów niż wskazywało obwieszczenie. Przepis ten wymaga jedynie, aby powołanie odbyło się na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa.

Uwzględniając konstytucyjną prerogatywę Prezydenta do powołania albo niepowołania sędziego oraz ustawowe i konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa do przedstawiania Prezydentowi RP mniejszej, równej lub większej liczby kandydatów do powołania niż liczba stanowisk objętych ogłoszeniem, Sąd Najwyższy stwierdza, że odwołująca się nie ma interesu prawnego w żądaniu

uchylenia uchwały Rady w punkcie 1. Jej interes prawny nie może zostać naruszony przedstawieniem przez Radę Prezydentowi RP wniosku obejmującego także sędzię E. W. do pełnienia służby na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Niekorzystna dla odwołującej się różnica między zgłoszonym przez nią żądaniem a treścią rozstrzygnięcia materializuje się w pkt 2 uchwały w części jej dotyczącej.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że z akt sprawy i uzasadnienia uchwały jednoznacznie wynika, że sędzia E. W. spełnia ustawowe warunki wystąpienia przez Radę z wnioskiem o powołanie jej na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Z opinii sędziego wizytatora wynika, że posiada ona szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Tego ustalenia nie kwestionuje także skarżąca. Pojawia się jednak pytanie, czy brak interesu odwołującej się w zaskarżeniu uchwały w części dotyczącej innych osób mógłby prowadzić do powołania na urząd osoby niespełniającej ustawowych kryteriów powołania sędziego? Ryzyko to wyłącza konstrukcja procedury nominacyjnej, wyraźnie zakładając, że dopuszczalne i konieczne jest ponowne rozpatrzenie sprawy przez KRS z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania albo Prezydenta RP (art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o KRS). Z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że pojęcie nowej okoliczności w rozumieniu tego przepisu trzeba rozumieć szeroko. Nowe okoliczności to zarówno te, które istniały w trakcie poprzedniego rozpoznawania sprawy, lecz nie były znane Radzie ani uczestnikom postępowania, jak i zaistniałe już po zakończeniu postępowania, a dotyczące istoty sprawy i mogące mieć wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 8/18; wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III KRS 224/13; wyrok Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2012 r., III KRS 18/12). Ustawa gwarantuje więc wystarczająco skutecznie i kompleksowo rzetelność postępowania nominacyjnego oraz równy dostęp do służby publicznej uczestników postępowania (art. 60 Konstytucji RP).

Obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa przy ponownym rozpoznaniu niniejszej sprawy jest należyte uwzględnienie obiektywnych wskaźników dorobku zawodowego oraz predyspozycji charakterologicznych opisanych w opinii sędziego wizytatora oraz stanowisk Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia

Ogólnego Sędziów Apelacji (...). Kryteria te mają bowiem znaczenie normatywne i muszą być respektowane przez Radę.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, uchylił zaskarżoną uchwałę w pkt 2 w części dotyczącej I. D. i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania. W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie na podstawie art. 398²¹ w zw. z art. 370 k.p.c. oraz w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.