



Sygn. akt I NO 119/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

w sprawie z odwołania P. W.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 19 marca 2019 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w E., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 443

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 października 2019 r.

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...) z 19 marca 2019 r. 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. 2019, poz. 84 ze zm., dalej: „ustawą o KRS”) przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w E. K. K. i M. L. (pkt 1) oraz odmówiła przedstawienia

kandydatur K. C., W. F., A. P., E. T., P. W. i M. W. (pkt 2). W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) na posiedzeniu 16 listopada 2018 r. pozytywnie zaopiniowało kandydatury: K. C. oddając na niego 4 głosy „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, W. F. oddając na niego 2 głosy „za” przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, K. K. oddając na niego 4 głosy „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, E. T. oddając na nią 3 głosy „za”, 1 głos „przeciw” przy braku głosach „wstrzymujących się”, M. W. oddając na nią 4 głosy „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, P. W. oddając na niego 4 głosy „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Kolegium negatywnie zaopiniowało kandydatury: M. L. oddając na niego 1 głos „za”, 2 głosy „przeciw” przy 1 głosie „wstrzymującym się”, A. P. nie oddając na niego głosów „za”, oddając 4 głosy „przeciw” przy braku głosów „wstrzymujących się”.

Zgromadzenie Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) 22 listopada 2018 r. podjęło uchwałę nr 1 w sprawie czasowej odmowy opiniowania kandydatów do objęcia urzędu sędziów sądów okręgowych i Sądu Apelacyjnego w (...) do czasu zajęcia stanowiska przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych tam między innymi przez Sąd Najwyższy w sprawie III PO 7/18 oraz sądy powszechne, a które dotyczyły wątpliwości związanych z procesem wyłaniania członków nowej Rady w 2018 r.

Na posiedzeniu 18 marca 2019 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa rekomendował Radzie kandydatury K. K. i M. L., natomiast w przypadku pozostałych kandydatur wstrzymał się od głosu.

Dokonując oceny kandydatów, Krajowa Rada Sądownictwa wzięła pod uwagę w szczególności uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, posiadane przez nich doświadczenie zawodowe, wykształcenie oraz opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...).

W ocenach kwalifikacji stwierdzono wysoką przydatność K. K. i M. L. do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego. Powyższe, wraz z wieloletnim i różnorodnym doświadczeniem zawodowym w pracy w wymiarze sprawiedliwości, a także aktywnym podnoszeniem poziomu wiedzy prawniczej przez pracę naukową i odbycie studiów podyplomowych przez M. L. oraz ponad rocznym doświadczeniem

orzecznictwym w ramach delegacji do orzekania w sądzie okręgowym zdobytym przez K. K., przesądza w ocenie KRS o spełnieniu w najwyższym stopniu kryteriów wskazanych w art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS spośród wszystkich uczestników postępowania. Pozostali kandydaci również posiadają kwalifikacje zawodowe pozwalające na udział w konkursie na stanowisko sędziego sądu okręgowego, jednakże nie wypełniają łącznie kryteriów wyboru w tak wysokim stopniu jak K. K. i M. L..

Odnosząc się do kandydatury skarżącego w niniejszej sprawie P. W., Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła m.in., że ukończył wyższe studia prawnicze na (...) z oceną dobrą, uzyskując tytuł magistra. Po odbyciu aplikacji sądowej złożył w 2005 r. egzamin sędziowski z wynikiem ogólnym dobrym. Postanowieniem Prezydenta RP z 22 kwietnia 2009 r. został powołany na stanowisko sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w E.. W latach 2015-2017 wielokrotnie orzekał w ramach jednodniowych delegacji w Wydziale Karnym i Wydziale Karnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w E..

W uzasadnieniu uchwały Rada podała, że efekty pracy skarżącego zostały ocenione tak pod względem ilościowym, jak i jakościowym pozytywnie. Obowiązki wykonuje na wysokim poziomie merytorycznym, sprawie i z zaangażowaniem. Na szczególne wyróżnienie zasługują terminowość sporządzanych uzasadnień oraz stabilność orzecznictwa, która kształtuje się na bardzo wysokim poziomie. Kandydat uczestniczył w szkoleniach oraz konferencjach naukowych. Opiniujący kandydata Pan sędzia Z. K. określił, że zasługuje on w pełni na nominację na stanowisko sędziego sądu okręgowego.

Od przedmiotowej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa P. W. wniósł odwołanie, domagając się „uchylenia uchwały w całości, tudzież w części dotyczącej kandydatury Skarżącego i przekazania sprawy Radzie do ponownego rozpoznania”. Oparł je na zarzutach:

1) naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.:

1. art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 i art. 34 ust. 1-3 ustawy o KRS poprzez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego przyjęcia stanowisk zespołu oraz podjęcia uchwały, gdy tymczasem Rada, a w ślad za tym

zespół, nie była należycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP członków Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, w konsekwencji czego piętnastu członków Rady nie było uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów w ramach zespołu, głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu uchwały;

- art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o KRS poprzez przeprowadzenie posiedzenia trzyosobowego zespołu KRS w sposób uniemożliwiający rzetelną i fachową ocenę 8 kandydatów w krótkim czasie i faktyczny brak sporządzenia uzasadnienia zajętego stanowiska;

- art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 załącznika do uchwały nr 265/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa („regulaminu KRS”) poprzez dokonanie oceny kandydatury skarżącej bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i wnikliwego zbadania materiałów sprawy oraz dokonanie jej w sposób dowolny, niezgodnie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącej i konkurujących z nim kandydatów, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, z niezachowaniem transparentności, jasności i jednorodności dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteriów oceny, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego osób wskazanych w pkt 1 uchwały, a nie skarżącej;

- art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób lakoniczny, bez wzięcia pod uwagę kryteriów wskazanych w przepisach, w sposób nie poddający się kontroli instancyjnej i uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura skarżącej jest gorsza od kandydatury pozostałych Uczestników w obecnej procedurze konkursowej,

2) obrazy prawa unijnego materialnego, tj. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 41 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ustanawiających zasadę otwartości organów Państwa Członkowskiego UE, zasadę dostępu do dokumentów i przejrzystości prac danej jednostki, podczas gdy postępowanie przeprowadzone w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Okręgowym w E. przeczyło zasadzie otwartości i transparentności działania organu ją przeprowadzającego, tj. KRS, jako że zarówno sposób procedowania Rady - tak w zespole członków KRS zwanym zespołem opiniującym, jak i w składzie plenarnym, jak również kryteria przyjęte przez Radę za podstawę opiniowania, były nieprzejrzyste i różniły się w stosunku do poszczególnych kandydatów;

3) obrazy krajowego prawa materialnego, tj. art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1, art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11a ust. 4-5, art. 11 b ust. 7, art. 21 ust. 2 i art. 33 ust. 1, art. 31 ust. 1 i art. 34 ust. 1-3 ustawy o KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6, § 16 ust. 1 oraz § 18 ust. 1-8 regulaminu KRS, a także w zw. z art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez niewłaściwe zastosowanie, a właściwie brak zastosowania art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 4-5, art. 11b ust. 7, art. 11d ust. 1-5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 regulaminu KRS, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie skarżonej uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, która - podobnie jak zespół opiniujący - była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, w konsekwencji czego piętnastu członków Rady nie było uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie (podobnie jak sędziowscy członkowie zespołu opiniującego), w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów (w ramach zespołu opiniującego), w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu uchwały;

4) naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, tj. brak dokonania oceny kandydatów na podstawie

przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby, publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP Rada przedstawia wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

6) naruszenia art. 42 ust. 1 w z zw. art. 33 ust. 1, 35 ust. 2 ustawy o KRS poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i w rezultacie zaniechanie przytoczenia, w kontekście przyjętych przez KRS kryteriów wyboru, racjonalnych argumentów prawnych i faktycznych przemawiających za wyborem kandydatów na sędziego Sądu Okręgowego w E. przedstawionych ostatecznie Prezydentowi z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu, w tym także wbrew ustaleniom wcześniejszych etapów rekrutacji, co wskazuje na przekroczenie przez KRS granic swobodnego, racjonalnego uznania i pozbawia możliwości dokonania rzetelnej kontroli prawidłowości rozumowania KRS, przedstawienia relewantnych prawnie motywów podjęcia jej uchwały z 19 marca 2019 r. oraz stanowi potwierdzenie braku wszechstronnego rozważenia sprawy, co wyraża się w: niewskazaniu uzasadnionych przyczyn, dla których KRS zdecydowała się przedstawić z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziów Sądu Okręgowego w E. kandydatów, nie wzięciu pod uwagę wszystkich obiektywnych kryteriów, niepełnym przedstawieniu kandydatury skarżącej i pominięcie szeregu okoliczności istotnych z punktu widzenia - przyjętych przez KRS - kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, które wskazywały, że jego kandydatura jest lepsza, aniżeli kandydatura pozostałych kandydatów, niewskazanie przyczyn, dla których KRS nie podzieliła stanowiska Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...), co do sędziego M. L.,

6) naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia, nadto w odniesieniu do poszczególnych naruszeń, skutkujące nieważnością postępowania poprzez:

- nie wstrzymanie się z procedowaniem mimo stanowiska Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) wyrażonego w uchwale w dniu 22 listopada 2018 r., zgodnie z którym w/w zgromadzenie tylko czasowo odmówiło opiniowania kandydatów do objęcia stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w E., do czasu

zajęcia stanowiska przez TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych tam skierowanych między innymi przez Sąd Najwyższy w dniu 30 sierpnia 2018 r., w sprawie III PO 7/18 oraz sądy powszechne, a które dotyczyły wątpliwości związanych z procesem wyłaniania członków nowej Rady w 2018 r.;

- naruszenie art. 28 ust. 3 ustawy o KRS poprzez udział w podjęciu zaskarżonej uchwały sędziów, co do których istniały uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności w sprawie,

- naruszenie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 regulaminu KRS poprzez:

- a) dokonanie oceny kandydatury skarżącej na dzień 19 marca 2019 r. bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny oraz niezgodnie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącej i konkurujących z nią kandydatów, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

- b) brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

- c) brak porównania i omówienia na posiedzeniu w dniu 19 marca 2019 r. ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

- d) oparcie uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, przedstawionych członkom KRS na posiedzeniu 19 marca 2019 r. przez członków zespołu opiniującego, mimo dostępu do pełnych danych o skarżącym w oparciu o

posiadany materiał dowodowy, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

e) nierzetelne i pobieżne przedstawienie kandydatur, przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie uchwały zwanej stanowiskiem zespołu w czasie posiedzenia zespołu opiniującego (przy rozpoznawaniu 8 kandydatów), a przy tym bez wykorzystania wszelkich (a nawet większości) przewidzianych prawem możliwości służących do dokonania ocen, według jednolitych kryteriów, kandydatur wszystkich osób uczestniczących w konkursie, oraz przy niewyjaśnieniu istniejących w sprawie rozbieżności i wątpliwości, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

f) brak własnych ustaleń Rady w odniesieniu do skarżącej poprzez poprzestanie na argumentacji przedstawionej przez zespół opiniujący i skwitowanie odznaczającego się przebiegu służby stanowiskiem zespołu o braku rekomendacji, w efekcie czego Prezydentowi RP przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w E. innych uczestników, a nie skarżącą;

- naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w części dotyczącej kandydatur skarżącej i pozostałych kontrkandydatów w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura skarżącej jest mniej wartościowa od kandydatury tych uczestników, w stosunku do których zaskarżoną uchwałą przedstawiono Prezydentowi RP wnioski o powołanie ich do pełnienia urzędu na stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w E.;

- naruszenie art. 44 ust. 1b i ust. 4 ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP poprzez pozbawienie skarżącej dostępu do efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do organu, który na mocy ustawy powołany został do rozpoznania środka odwoławczego w niniejszej sprawie.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie jako zasadne wymagało uwzględnienia.

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. Z art. 44 ust. 2 ustawy o KRS wynika, że odwołanie wnosi się do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Przewodniczącego, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia uchwały z uzasadnieniem. Artykuł 44 ust. 3 ustawy o KRS wskazuje natomiast, że do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołania od uchwały Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że chodzi jedynie o odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej do postępowania odwoławczego (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19; postanowienie Sądu Najwyższego 11 marca 2019 r., I NO 11/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r., I NO 31/18; wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2002 r., III KRS 1/02; T. Ereciński, w: *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2009).

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 rozagę tylko nieważność postępowania. Z art. 398³ § 1 k.p.c. wynika natomiast, 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. 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 Sąd Najwyższy przyjmuje, że kontrola uchwał KRS ma charakter formalny i ogranicza się do oceny przestrzegania przez KRS ustawowych kryteriów i procedur postępowania (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 sprawy indywidualne dotyczące powołania na stanowiska sędziowskie mają charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz 179 Konstytucji RP sędziego powołuje Prezydent RP wykonując kompetencję prerogatywną, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 23 lipca 2019 r., I NO 86/19; postanowienia NSA z: 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12; 17 października 2012 r., I OSK 1876/12; I OSK 1877/12; I OSK 1889/12; postanowienia NSA z 16 października 2012 r.: I OSK 1870/12; I OSK 1871/12; I OSK 1878/12; I OSK 1879/12; I OSK 1880/12; I OSK 1881/12; I OSK 1885/12; I OSK 1886/12; I OSK 1887/12; I OSK 1888/12; postanowienia NSA z 9 października 2012 r.: I OSK 1872/12; I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; I OSK 1875/12; I OSK 1882/12; I OSK 1883/12; I OSK 1890/12; I OSK 1891/12). Konstytucyjny akt powołania sędziego zakłada zatem udział dwóch podmiotów, z których pierwszy posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną do powoływania sędziów, a drugi częściową legitymację demokratyczną do przedstawiania wniosków o powołanie sędziów. Konstytucyjna kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa nie ogranicza się przy tym wyłącznie do opiniowania kandydatów do powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego, lecz do takiego prowadzenia postępowania nominacyjnego, które

zagwarantuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Przyjęta konstrukcja ustrojowa powoływania sędziów przez Prezydenta RP wpisuje się w najlepsze tradycje ustrojowe II RP (zob. art. 76 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., Dz.U., nr 44, poz. 267 oraz art. 13 ust. 1 i 65 ust. 1 Konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U., nr 30, poz. 227).

Przechodząc do oceny zarzutów skarżącego Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o KRS. Ewentualne uwzględnienie tego zarzutu czyni bowiem co najmniej zbędnym odniesienie się do pozostałych zarzutów, przesądzając o obowiązku Sądu Najwyższego uchylenia zaskarżonej uchwały.

Artykuł 42 ust. 1 ustawy o KRS nie określa wprost warunków uzasadniania uchwał nominacyjnych KRS. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca nie przyzwala przez to Radzie na arbitralność. Z istoty demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP) wynika obowiązek stosowania przez wszystkie organy państwa rzetelnych i transparentnych procedur. Rzetelność i transparentność procedur przejawia się m.in. w uzasadnieniach rozstrzygnięć, które realizują ważne funkcje, w tym wymuszają samokontrolę organu, który musi wykazać, że rozstrzygnięcie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; służy indywidualnej akceptacji rozstrzygnięcia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad organami władzy; wzmacnia bezpieczeństwo prawne; jest podstawą kontroli zewnętrznej w szczególności sprawowanej przez sądy krajowe, a także sądy międzynarodowe (analogicznie wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 31 marca 2005 r., SK 26/02; postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04).

Uzasadnienie uchwały pełni więc nie tylko funkcje procesowe, ale buduje autorytet organów państwa i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości procedur i podejmowanych rozstrzygnięć. Nawet bardzo szczegółna pozycja ustrojowa niektórych organów państwa jak KRS nie usprawiedliwia sporządzania blankietowych lub wewnętrznie sprzecznych uzasadnień, które tylko pozornie realizują swoje funkcje. W żadnym też razie kolegialny charakter organu albo przyjęta metoda podejmowania decyzji (np. tajne głosowanie czy objęta

bezwzględnej tajemnicą narada sędziowska) nie zwalnia organu z obowiązku rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Ograniczenie uzasadnienia zaskarżonej uchwały do lakonicznych stwierdzeń, iż „wszyscy kandydaci, biorący udział w niniejszym postępowaniu nominacyjnym spełniają wymagania ustawowe”, że „Zgromadzenie Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) odstąpiło od oceny kandydatur” bez odniesienia się do przyczyn tego stanu rzeczy, że brak jest „spójności ocen przyznanych poszczególnym uczestnikom postępowania przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) ze zgromadzonymi w sprawie materiałami”, że „kryteria wskazane w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS nie miały decydującego wpływu na rozstrzygnięcie niniejszego postępowania konkursowego”, że Krajowa Rada Sądownictwa „wszechstronnie rozważyła całokształt okoliczności”, a o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na wolne stanowiska sędziowskie „zdecydował całokształt okoliczności sprawy”, uniemożliwia Sądowi Najwyższemu kontrolę odwoławczą uchwały.

Także bardziej szczegółowe uwagi zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie jak Rada interpretuje kryteria ustawowe oraz czy prawidłowo je zastosowała wobec skarżącego. Uzasadnienie uchwały koncentruje się na niekonsekwentnym wskazaniu i zastosowaniu niektórych kryteriów wobec osób objętych wnioskiem o powołanie, np. kryterium stażu pracy czy kryterium delegacji do orzekania w sądzie okręgowym. Uzasadnienie nie pozwala bowiem stwierdzić, czy przyjęte przez Radę kryterium stałych delegacji do orzekania w sądzie okręgowym wystarcza do uznania, że osoba objęta wnioskiem faktycznie legitymuje się większym doświadczeniem zawodowym niż osoba która w ostatnich latach odbywała delegacje okresowe do sądu okręgowego. Uzasadnienie uchwały nie pozwala stwierdzić, czy przyjęte kryteria zostały zastosowane równo i konsekwentnie.

Jeżeli więc w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że kluczowym kryterium oceny legalności uchwały KRS jest konstytucyjna zasada jednakowego dostępu do stanowisk w sferze publicznej oraz równego traktowania i niedyskryminacji (np. wyroki Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11), to za niedopuszczalne należy uznać takie

uzasadnienie uchwały, które nie pozwala zweryfikować odwołującej się prawidłowości wykładni i zastosowania wskazanych norm (zasad) konstytucyjnych oraz zasadności innych sformułowanych przez skarżącą zarzutów, decydujących o legalności uchwały.

Fakt, iż uzasadnienie zaskarżonej uchwały uniemożliwia jej kontrolę z punktu widzenia zgodności z prawem, czyni zbędnym analizę pozostałych zarzutów odwołania, przesądzając o jego zasadności.

Ocena skutków wyroku wymaga uwzględnienia, że podmiotowe i przedmiotowe granice odwołania nie zostały wprost uregulowane w przepisie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. Częściowo wyznacza je art. 43 ust. 2 ustawy o KRS rozstrzygający, że uchwała staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzystawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania. Z przepisu tego nie wynika jednak, że uchwała staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o przedstawieniu określonych kandydatów do powołania. Z samej logiczno-językowej wykładni art. 43 ust. 2 ustawy o KRS można wnosić, że uchwałę mogą zaskarżyć wszyscy uczestnicy, a więc także ci, którzy zostali objęci wnioskiem o powołanie. Tymczasem ani oni, ani osoby nieobjęte wnioskiem o powołanie nie mogą skutecznie zaskarżyć uchwały w zakresie, w jakim nie dotyczy ona ich własnego, aktualnego i rzeczywistego interesu w dostępie do służby publicznej. Istnienie interesu prawnego jest podstawową 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, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 6 września 2019 r., I NO 99/19; 29 lipca 2019 r., I NO 89/19; 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 4 grudnia 2009 r., III KRS 19/09, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 8 września 2010 r., III SO 5/10). Żaden przepis ustawy o KRS nie rozpoznaje interesu odwołującego się w zaskarżeniu uchwały w części rozstrzygającej o innej osobie bądź miejscach nieobsadzonych. W składzie niniejszym Sąd Najwyższy uznał jednak, że zbędne jest odrzucanie odwołania w zakresie, w jakim skarżący domaga się uchylenia uchwały w całości w odniesieniu do osób, które nie wniosły odwołania (art. 43 ust. 2 ustawy o KRS), uchylił natomiast zaskarżoną uchwałę w pozostałym zakresie oraz przekazał sprawę Radzie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy za bezprzedmiotowy uznał wniosek skarżącego o zawieszenie postępowania. Konieczność oczekiwania z rozpoznaniem odwołania na inne rozstrzygnięcie mogłaby się ujawnić tylko wówczas, gdyby Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonej uchwały i nie przekazał sprawy do ponownego rozpoznania Radzie.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS orzekł, jak w sentencji.

Od orzeczenia zdanie odrębne złożył SSN Antoni Bojańczyk.