



Sygn. akt I NO 132/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. W.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2019 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 Krajowej
Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2019 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 zwaną „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., Pawła Wewiórskiego 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”, Pawła Wewiórskiego 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 orzecznictwem 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 M. W., Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła, że kandydatka ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie (...) z oceną dobrą, uzyskując tytuł magistra. W 1998 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem ogólnym dobrym. 15 marca 1999 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w B.. Postanowieniem Prezydenta RP z 26 września 2001 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w B., gdzie orzekała w Wydziale Karnym i Wydziale Rodzinnym i Nieletnich. W 2006 r. ukończyła studia podyplomowe w zakresie prawa europejskiego dla sędziów. Od 1 listopada 2007 r. do 31 października 2008 r. pełniła na podstawie delegacji Ministra Sprawiedliwości obowiązki sędziego w Sądzie Okręgowym w E. w wymiarze pięciu sesji miesięcznie. W latach 2010-2011 orzekała w tym sądzie na podstawie jednodniowych delegacji. Następnie, w okresie od 12 czerwca 2010 r. do 6 lutego 2018 r. pełniła funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w B. W 2011 r. ukończyła studia podyplomowe w zakresie prawa karnego.

W opinii o kandydatce wskazano, że jej pracę cechuje wysoki poziom merytoryczny, tym bardziej gdy uwzględni się stopień obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności. Poddane analizie akta spraw, w rozpoznaniu których brała udział kandydatka, potwierdzają zarówno dobrą znajomość przez nią instytucji prawa materialnego, procesowego, orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych, jak i poglądów doktryny. Doświadczenie zawodowe oraz efektywność i jakość pracy sędzi M. W. dowodzi posiadanej przez nią umiejętności organizacji, fachowości i sprawowania właściwego nadzoru w ramach pełnionych funkcji. Na szczególne podkreślenie zasługuje w ocenie sędziego R. M. stabilność orzecznictwa osiągnięta przez kandydatkę w 2017 r. wynosząca 100% spraw

utrzymanych w mocy. Sędzia M. W., zdaniem oceniającego, w pełni zasługuje na nominację na stanowisko sędziego sądu okręgowego.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreślił, że M. W. posiada wieloletnie doświadczenie orzecznicze i w latach 2007-2008 zdobyła doświadczenie w ramach orzekania na delegacji do sądu okręgowego. Jednocześnie jednak w ocenie Rady K. K. i M. L. legitymują się bardziej aktualnym doświadczeniem orzeczniczym w sądzie okręgowym, gdyż przebywali na stałej delegacji Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w latach 2017-2019 oraz 2015 i 2018-2019. W wyższym stopniu wypełniają zatem kryterium doświadczenia zawodowego, o którym mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS.

Od przedmiotowej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa M. W. złożyła odwołanie, wnosząc o:

1. uchylenie uchwały w całości lub w zakresie dotyczącym skarżącej i przekazanie sprawy Radzie do ponownego rozpoznania;
2. zawieszenie postępowania do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości UE z odpowiedzią na pytania prejudycjalne zadane w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2018 r., II GOK 2/2018 i postanowieniu Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18;
3. wyłączenie od rozpoznania niniejszej sprawy, w tym od rozpoznania wniosków o zabezpieczenie odwołania, wniosku o wyłączenie sędziów i wniosku o zawieszenie postępowania, wszystkich sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz pozostałych sędziów Sądu Najwyższego, powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po dniu 9 października 2018 r.;
4. wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały nr (...)/2018 na podstawie art. 388 § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do czasu rozpoznania odwołania i doręczenie decyzji w tym przedmiocie Prezydentowi RP.

Odwołanie zostało oparte na zarzutach:

- 1) naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.:
 - 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) obraży 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) obraży 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. 11b 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. 11 a ust. 2 pkt 2 i ust. 4-5, art. 11 b 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;

5) 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:

- brak wstrzymania 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 odmówił 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 w dniu 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 porzucenie 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 odrzucenie z uwagi na wniesienie po terminie bezpośrednio do Sądu Najwyższego.

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).

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że wniosek o odrzucenie odwołania z uwagi na jego wniesienie po terminie jest bezzasadny. Nie ulega wątpliwości, że skarżąca w terminie wniosła odwołanie do Sądu Najwyższego, ponieważ uchwała została jej skutecznie doręczona 18 kwietnia 2019 r. (k. 14), a skarżąca nadała przesyłkę poleconą 30 kwietnia 2019 r. (k. 23). Została ona zaadresowana do Sądu Najwyższego „za pośrednictwem Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa” z wyraźnym wskazaniem adresu korespondencyjnego Krajowej Rady Sądownictwa, „ul. (...)” (k. 23). Z notatki służbowej Biura KRS wynika, że skarżąca „wniosła środek odwoławczy w terminie” (k. 15). Także z wyjaśnień skarżącej oraz załączonej do akt kopii potwierdzenia

nadania odwołania wynika jednoznacznie, że adresatem odwołania była „Krajowa Rada Sądownictwa ul. (...)” (k. 39).

Ponadto, wniesienie w terminie odwołania od uchwały KRS bezpośrednio do Sądu Najwyższego z pominięciem Przewodniczącego KRS nie rodzi ujemnych skutków procesowych dla skarżącego (analogicznie postanowienia Sądu Najwyższego: z 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18; z 1 sierpnia 2018 r., III PO 6/18; z 1 sierpnia 2018 r., III PO 5/18; z 1 sierpnia 2018 r., III PO 4/18). Artykuł 398⁵ § 1 k.p.c. nie znajduje zastosowania w postępowaniu z odwołaniem od uchwały KRS. Ustawa o KRS samodzielnie normuje organ, do którego należy wnieść środek odwoławczy, termin do jego wniesienia. Inny jest także charakter postępowania kasacyjnego oraz rola procesowa i kompetencje sądu drugiej instancji w postępowaniu kasacyjnym, niż charakter postępowania odwoławczego oraz rola procesowa Przewodniczącego KRS w postępowaniu odwoławczym, który z pewnością nie ma kompetencji do decydowania o nienadaniu biegu odwołaniu od uchwały KRS (postanowienie Sądu Najwyższego z 1 sierpnia 2018 r., III PO 6/18; wyroki Sądu Najwyższego: z 25 stycznia 2016 r., III KRS 90/15; z 12 sierpnia 2014 r., III KRS 30/14), ani do podejmowania innych czynności jurysdykcyjnych, a nawet do uznania odwołania ze skutkiem dla podmiotów postępowania czy samokontroli organu.

Ocena zasadności odwołania przez Sąd Najwyższy wymaga uwzględnienia, 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 koresponduje ze poglądem Trybunału Konstytucyjnego (wyroki 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 wyroku z 27 maja 2008 r., SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sprawa z odwołania od uchwały KRS w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz 179 Konstytucji RP Prezydent RP powołuje sędziego w ramach kompetencji prerogatywnej, 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; post. NSA z 9.10.2012 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 ma charakter złożony i zakłada udział dwóch podmiotów, z których pierwszy posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną, a drugi pośrednią i częściową legitymację demokratyczną do występowania z wnioskiem o powołanie sędziego do Prezydenta RP. Przyjęta konstrukcja ustrojowa powoływania sędziów przez Prezydenta RP wpisuje się w 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 zarzutów skarżącej w pierwszej kolejności zbadać należy zarzut naruszenia przepisów postępowania przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób ograniczający jej prawo do skutecznej ochrony sądowej. Ewentualne uwzględnienie tego zarzutu czyni bowiem zbędnym a nawet częściowo niemożliwym 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 szczególna 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 bezwzględną 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 uchwały nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie jak Rada interpretuje kryteria ustawowe oraz czy prawidłowo je zastosowała wobec skarżącej. Uzasadnienie uchwały koncentruje się na niekonsekwentnym wskazaniu i stosowaniu niektórych kryteriów wobec osób objętych wnioskiem o powołanie - np. kryterium stażu pracy - oraz ich

niezastosowaniu wobec innych osób o dłuższym stażu (w tym skarżącej) oraz niewyjaśnieniu dlaczego osoby w wyższym stopniu od osób objętych wnioskiem o powołanie spełniające kryteria nie zostały objęte wnioskiem (np. skarżąca legitymuje się sprawowaniem funkcji prezesa sądu). Uzasadnienie nie pozwala stwierdzić, czy przyjęte przez Radę kryterium delegacji do orzekania w sądzie okręgowym służy zbadaniu ustawowego kryterium doświadczenia zawodowego. Z uzasadnienia nie wynika, czy przyznana przez Ministra Sprawiedliwości stała delegacja dla osób objętych wnioskiem do orzekania w sądzie okręgowym (którą skarżąca również się legitymowała) przesądza o zdobyciu większego doświadczenia zawodowego niż wiele delegacji okresowych do sądu okręgowego odbywanych w ostatnich latach, którymi skarżąca się legitymowała.

Jeżeli więc w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że kluczowym kryterium oceny legalności uchwały KRS jest konstytucyjna zasada jednakowego dostępu do stanowisk w służbie 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 prawidłowości wykładni i zastosowania norm ustawowych i konstytucyjnych, decydujących o legalności uchwały. Tak uzasadniona uchwała nie poddaje się kontroli odwoławczej i wymaga uchylecia przez Sąd Najwyższy, a sprawa ponownego rozpoznania przez Radę. Fakt, iż uzasadnienie zaskarżonej uchwały uniemożliwia jej kontrolę z punktu widzenia zgodności z prawem, czyni niemożliwym lub co najmniej 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). Wszczytanie 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 odwołującej 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 skarżąca domagała 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 skarżącej 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 wyroku zdanie odrębne złożył SSN Antoni Bojańczyk.