



Sygn. akt I NO 188/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawach z odwołań S.P. i E.R-J.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] /2019 z dnia 17 października 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S., ogłoszonej w Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 54,

z udziałem A.P.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 czerwca 2020 r.,

- 1. uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym oraz w punkcie drugim co do S.P. i przekazuje sprawę w tej części Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania;**
- 2. odrzuca odwołanie S.P. w pozostałej części;**
- 3. oddala odwołanie E.R-J. w części dotyczącej punktu pierwszego zaskarżonej uchwały oraz punktu drugiego tej uchwały co do E.R-J.;**
- 4. odrzuca odwołanie E.R-J. w pozostałej części.**

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z 17 października 2019 r. nr [...] /2019 postanowiła przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie A. P. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S. oraz nie przedstawiać na to stanowisko kandydatur A. F., K. K., S. P. i E. R.-J.

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r. pod poz. 54, zgłosili się sędziowie sądu rejonowego: A. F., K. K., S. P., A. P., E. R.-J., S. P. oraz E. R.-J. uzyskali w ramach oceny kwalifikacji oceny bardzo dobre, zaś A. P. ocenę dobrą.

Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) na posiedzeniu 3 września 2019 r. podtrzymało treść swojej uchwały nr (...) /2019 z 15 maja 2019 r. w przedmiocie odroczenia zaopiniowania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Apellacji (...) na posiedzeniu 6 września 2019 r. podjęło uchwałę nr 1, w której odroczone zaopiniowanie kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie.

Na posiedzeniu 14 października 2019 r. zespół członków KRS przeanalizował zgromadzone w sprawie materiały i postanowił jednogłośnie rekomendować na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S. kandydaturę S. P.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków KRS wskazał, że za rekomendowaniem kandydatury S. P. przemawiały (ocenione łącznie): bogate i wieloletnie doświadczenie zawodowe (łącznie piętnastoletnie doświadczenie, w tym dziewięcioletnie na stanowisku sędziego); rozległa wiedza prawnicza w szerokim spektrum spraw cywilnych, zdobyta w wydziale cywilnym, wydziale rodzinnym oraz wydziale pracy, a także bardzo dobra ocena kwalifikacyjna oraz wyniki statystyczne orzecznictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że kandydaci, biorący udział w konkursie, spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 63 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 23, ze zm., dalej: p.u.s.p.). Rada uznała, że brak oceny kandydatów przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Apellacji (...) nie stanowi przeszkody do przeprowadzenia niniejszego konkursu. W ocenie KRS,

wszyscy kandydaci posiadali wieloletni staż orzeczniczy, jednak to kandydatura A. P. została uznana za wyróżniającą się w tym postępowaniu. Pomimo tego że, zarówno A. F., jak i A. P. posiadają najwszechstronniejsze doświadczenie w sprawach cywilnych spośród pozostałych kandydatów, to A. P. jako jedyna kandydatka jest na stałe delegowana od 16 lutego 2018 r. do pełnienia obowiązków orzecznich w Sądzie Okręgowym w S., dzięki czemu miała możliwość gruntownego poznania specyfiki pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego oraz kategorii spraw cywilnych będących we właściwości tego Sądu. Mając to na uwadze, Rada wskazała, że A. P. odznaczyła się większym praktycznym zdobytym doświadczeniem zawodowym, w związku z czym to jej kandydatura została uznana za najlepszą.

Odwołanie od tej uchwały wniosły S. P. oraz E. R.-J.. S. P. zaskarżyła uchwałę w całości i wniosła o jej uchylenie. Zaskarżonej uchwale odwołująca zarzuciła:

1) obrazę prawa unijnego materialnego, tj. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 41 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), ustanawiających zasadę otwartości organów Państwa Członkowskiego UE, zasadę dostępu do dokumentów i przejrzystości prac danej jednostki, podczas gdy postępowanie przeprowadzone w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Okręgowym w S. przeczyło zasadzie otwartości i transparentności działania organu ją przeprowadzającego, albowiem bez żadnego uzasadnienia, a nawet wbrew racjonalnym argumentom podanym przez członków KRS, uchwała KRS była oczywiście sprzeczna z stanowiskiem w przedmiocie rekomendacji Zespołu Członków Rady KRS i z pozostałymi zgromadzonymi w sprawie materiałami, w szczególności w postaci opinii wizytatora;

2) obrazę 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 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 84 ze zm., dalej:

u.KRS) oraz art. 34 ust. 1 – 3 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3 – 6, § 17 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 – 8 załącznika do uchwały nr 158/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa („Regulamin”) a także w zw. z art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), które miało istotny wpływ na wynik sprawy przez:

a) 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. 11 d ust. 1-5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 19 ust. 1-8 Regulaminu, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie zaskarżonej uchwały przez KRS, która 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, w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu uchwały;

b) rażąco obrazę 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. 11 b ust. 7, art. 11 d ust. 1 - 5 u.KRS przez niewłaściwe zastosowanie, przejawiające się w uznaniu, iż obecny członek Rady sędzia M. N. spełniał kryteria do wyboru jego kandydatury na członka Rady, podczas gdy nie miał on poparcia wymaganej ustawą liczby 25 sędziów i został nienależycie obsadzony, w konsekwencji czego również Rada – dla której kadencja członków Rady jest wspólna – jest nienależycie obsadzona, wobec wadliwego i nieskutecznego powołania Sędziego M. N., tj. powołania w sposób sprzeczny z ustawą, w konsekwencji czego jako członek Rady nie był on uprawniony do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu uchwały, co skutkuje nieważnością samej uchwały;

c) rażące naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP przez 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;

d) rażące naruszenie art. 35 ust. 3 u.KRS w zw. art. 58 ust. 2 i 4 p.u.s.p. przez przeprowadzenie procedury wyboru kandydatów z pominięciem procedury opiniowania kandydatów przez Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Sądów Apelacji (...) i Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i uzyskania wymaganych prawem opinii;

e) naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 u.KRS przez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do zaniechania rozpatrzenia kandydatury skarżącej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS i w konsekwencji podjęcia uchwały dowolnej w stopniu rażącym – sprzecznej z dostępnym KRS materiałem dowodowym, z pominięciem stanowiska Zespołu Członków KRS – istotnych okoliczności i dokumentów wskazujących na kwalifikacje skarżącej, przy jednoczesnej poważnej i uzasadnionej wątpliwości czy takie posiedzenie Zespołu Członków Rady w ogóle się odbyło – przy jednoczesnym braku stanowiska Zgromadzenia Ogólnego oraz Kolegium i w konsekwencji jego pominięciem w uchwale, z naruszeniem prawa w stosunku do skarżącej i wybór kandydatki o kwalifikacjach znacznie niższych od skarżącej, co do której Rada wystąpiła do Prezydenta RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w S.;

f) naruszenie art. 42 ust. 1 w z zw. art. 33 ust. 1, 35 ust. 2 u.KRS przez jego niewłaściwe zastosowanie i w rezultacie zaniechanie przytoczenia, w kontekście przyjętych przez KRS kryteriów wyboru, jakichkolwiek argumentów prawnych i faktycznych przemawiających za wyborem kandydatki na sędziego Sądu Okręgowego w S. przedstawionej ostatecznie Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu, w tym także wbrew ustaleniom wcześniejszych etapów rekrutacji (jak negatywna opinia sędziego wizytatora i stanowisko Zespołu Członków KRS), 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 oraz stanowi potwierdzenie braku wszechstronnego rozważenia sprawy, co wyraża się w:

- niewskazaniu jakichkolwiek przyczyn, dla których KRS zdecydowała się przedstawić z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w S. kandydatki wskazanej w pkt 1. zaskarżonej uchwały, oprócz lakonicznego stwierdzenia, iż spełnia ona kryteria wskazane w art. 35 ust 2 u.KRS, zaś pozostali kandydaci, w szczególności S. P. tych kryteriów nie spełniają;

- niepełnym przedstawieniu kandydatury skarżącej (co wynika z uzasadnienia uchwały) i pominięcie szeregu okoliczności istotnych z punktu widzenia – przyjętych przez KRS – kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS, które wskazywały, że jej kandydatura jest lepsza, aniżeli kandydatura pozostałych kandydatów;

- niewyjaśnieniu powodów, dla których KRS przyjęła, że skarżąca nie spełniła – przeciwnie aniżeli wybrana kandydatka – ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS;

- brak wyjaśnienia powodów, dla których Rada nie uwzględniła opinii wizytatora sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) D.S. i E.T.,

- wskazania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały okoliczności nieprawdziwych, a mianowicie polegających na rzekomym wieloletnim doświadczeniu A. P., podczas gdy faktycznie orzekała ona tylko przez okres 5 lat, zaś doświadczenie zawodowe na stanowisku sędziego skarżącej było blisko dwukrotnie dłuższe – 9 lat;

3) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia, nadto w odniesieniu do poszczególnych naruszeń, skutkujące nieważnością postępowania przez:

- a) naruszenie art. 21 ust. 1 i ust. 2 u.KRS, art. 31 ust. 1 u.KRS oraz art. 34 ust. 1 - 3 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3 - 6 oraz § 19 ust. 1 - 8 Regulaminu przez błędne przyjęcie, iż doszło do skutecznego przyjęcia stanowiska Zespołu Opiniującego oraz podjęcia uchwały KRS, gdy tymczasem Rada 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, a także powołania sędziego M. N. na członka Rady w sposób sprzeczny z treścią art. 11a ust. 2 pkt 2 u.KRS, tj. przy braku wymaganej ustawą liczby głosów poparcia i przy uwzględnieniu, że co najmniej

jeden głos był nieważny albowiem sędzia M. N. udzielił poparcia samemu sobie, co mając na uwadze udział w posiedzeniu oraz głosowaniu tego sędziego skutkuje nieważnością postępowania;

b) naruszenie art. 35 ust. 1 u.KRS w zw. z § 19 pkt 5 i 6 Regulaminu przez niesporządzenie i nieprzedstawienie Radzie listy rekomendowanych kandydatów, a jedynie wyników głosowania Zespołu, co stanowi wymóg ustawowy nie tylko sporządzenia takiej listy, ale i wskazania kolejności rekomendowanych kandydatów na liście, w razie gdy jest więcej niż jeden kandydat, która to kolejność wymaga uzasadnienia, czego również nie sporządzono wobec braku listy; wymóg sporządzenia rekomendowanej listy kandydatów dotyczy zgłoszenia więcej niż jednego stanowiska na jedno miejsce;

c) naruszenie art. 31 ust. 2b i ust. 2d w zw. z art. 34 ust. 1 u.KRS przez podjęcie prac Zespołu opiniującego przed upływem pełnych 21 dni od chwili przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości informacji o wyznaczeniu zespołu opiniującego i informacji o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, podczas gdy przepis wyraźnie wskazuje, iż zespół nie może przyjąć stanowiska, a tym samym – pracować nad jego przyjęciem, przed upływem owych 21 dni;

d) naruszenie art. 42 ust. 1 i 3 w zw. z art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z § 23 ust. 1 Regulaminu, które miało istotny wpływ na wynik sprawy przez niedoręczenie skarżącej uchwały Zespołu opiniującego kandydatów wraz z uzasadnieniem (nazwanej Stanowiskiem), ale również niedoręczenie pouczenia o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, co uniemożliwia kontrolę instancyjną tejże uchwały;

e) naruszenie art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust. 1 - 3 u.KRS w zw. z § 19 ust. 1 - 11 Regulaminu przez:

- dokonanie oceny kandydatury skarżącej na dzień 17 października 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, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów;

- brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie;

- brak porównania i omówienia na posiedzeniu 17 października 2019 r. – co wynika z treści uzasadnienia uchwały – ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur;

- nie oparcie uchwały podjętej 17 października 2019 r. na stanowisku zespołu, ustalającego rekomendowanego kandydata z uwzględnieniem posiadanej oceny jego kwalifikacji, co skutkowało podjęciem uchwały z całkowitym pominięciem oceny kandydatur według jednolitych kryteriów;

- oparcie uchwały o odmienne kryteria aniżeli te uwzględnione przez członków Zespołu (15-letnie doświadczenie zawodowe, w tym 9-letnie na stanowisku sędziego, rozległa wiedza prawnicza w szerokim spektrum spraw cywilnych, zdobyta w wydziale cywilnym, w wydziale rodzinnym oraz w wydziale pracy, a także bardzo dobra ocena kwalifikacyjna oraz wyniki statystyczne orzecznictwa) i poprzestaniu na ocenie przedstawionych kandydatów na porównaniu ocen z zamierchłej przeszłości, brak uwzględnienia ogółu okoliczności, w szczególności stabilności orzecznictwa, opinii sędziego wizytatora bez racjonalnego wyjaśnienia odmowy nadania jej przymiotu „miarodajności”, okresu praktyki orzeczniczej, pominięcie w zupełności czasu, w którym A. P. nie orzekała z uwagi na przebywanie na zwolnieniu lekarskim, następnie na urlopie macierzyńskim (łącznie w okresie od września/października 2014 r. do września 2016 r., co stanowi blisko 1/3 całego okresu powołania na stanowisko sędziego);

- brak własnych ustaleń Rady (co wynika z treści uzasadnienia), względnie oparcie wyboru o absurdalne argumenty porównania uzyskanych przez kandydatki ocen z okresu studiów i aplikacji (co *de facto* wynika wyłącznie z treści pytań zadawanych na posiedzeniu plenarnym przez sędziego M. N., bo z pisemnego uzasadnienia już nie) z całkowitym pominięciem późniejszych dokonań i poprzestanie na lakonicznym stwierdzeniu, że wybrana kandydatka spełnia kryteria, o jakich mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS, zaś skarżąca kryteria te spełnia w niższym stopniu;

f) naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w części dotyczącej kandydatury skarżącej 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 A. P.;

g) naruszenie art. 44 ust. 1b i ust. 4 u.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 przez 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;

h) naruszenie art. 57 i § 4 pkt 1 p.u.s.p. i przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie przez dokonanie przez Radę własnej oceny kwalifikacji kandydatów z pominięciem wymogów ustawowych oraz przywołanego w całości stanowiska Rady, z pominięciem trybu i sposobu powoływania do sporządzenia takiej oceny, posiadania niezbędnych do dokonania oceny kwalifikacji wymogów i kompetencji;

4) nieważność postępowania z uwagi na fakt, iż uchwała została wydana przez organ, który nie spełnia swych konstytucyjnych zadań, nie jest niezależny, nie daje wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, nadto obecna KRS, powołana w nowym składzie nie posiada kompetencji nadanej Radzie przez Konstytucję RP, a zatem jej uchwały z samej swej natury są nieważne.

E.R.-J. zaskarżyła uchwałę w części dotyczącą przedstawienia Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. kandydatury A. P. oraz w zakresie nieprzedstawienia kandydatury odwołującej się, wnosząc o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

Zaskarżonej uchwale odwołująca zarzuciła obrazę 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 u.KRS oraz art. 34 ust. 1 - 3 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3 - 6, § 16 ust. 1 oraz § 18 ust. 1 - 8 Regulaminu, a także w zw. z art. 6 i art. 13 EKPC, które miało istotny wpływ na wynik sprawy przez 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 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3 - 6 oraz § 18 ust. 1 - 8 Regulaminu, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie skarżonej uchwały przez KRS, 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 – dwóch sędziowskich członków zespołu opiniującego), w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów (w ramach zespołu opiniującego), w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu uchwały.

W odpowiedzi na odwołania Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o ich oddalenie, jako pozbawionych uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Odwołanie S. P. jest oparte na uzasadnionej podstawie, zaś odwołanie E. R.-J. jest bezzasadne. Ponadto oba odwołania w części, w jakiej nie obejmują pkt 1. uchwały oraz skarżących wymienionych w jej pkt 2., są niedopuszczalne i podlegają odrzuceniu. Obie skarżące nie mają bowiem interesu prawnego w kontestowaniu uchwały w części, w jakiej uchwała w pkt 2. dotyczy innych uczestników konkursu, których kandydatur Rada również nie przedstawiła Prezydentowi RP (art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS).

2. Przede wszystkim chybiony jest najdalej idący zarzut nieważności zaskarżonej uchwały, której źródła skarżące upatrują w (1) sposobie wyboru sędziowskiej części KRS określonym w art. 9a i art. 11a – art. 11e u.KRS, który miałby być sprzeczny z Konstytucją RP (zob. art. 187 ust. 1 pkt 2), oraz (2)

sprzeczności składu Rady z przepisami prawa z uwagi na to, że w wydaniu uchwały brał udział co najmniej jeden sędzia, który nie miał wymaganego przez art. 11a ust. 2 pkt 2 u.KRS poparcia 25 sędziów. Sąd Najwyższy wyjaśnił już obszernie te kwestie m.in. w wyrokach z 13 maja 2020 r., I NO 75/19 oraz 27 maja 2020 r., I NO 96/19.

3. Odnośnie do problematyki nieważności uchwał KRS Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko przedstawione w tym przedmiocie w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19. Sąd Najwyższy wskazał, że „Wadliwości uchwały wynikającej z braku niezależności KRS nie można utożsamiać z nieistnieniem uchwały ani jej nieważnością z mocy samego prawa, ani z nieważnością postępowania przed KRS. Wadliwość wynikająca z braku niezależności KRS nie może być utożsamiana z nieważnością w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego (art. 156 k.p.a.), skoro w postępowaniu przed Radą zgodnie z art. 2 u.KRS nie stosuje się przepisów k.p.a. Brak też podstaw do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (np. art. 58 k.c.), skoro ten akt prawny „reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi.” (art. 1). Z całą pewnością, podejmowanie przez KRS uchwał w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego nie mieści się w sferze <<stosunków cywilnoprawnych>>, ponieważ jest to akt o charakterze ustrojowym.”

Sąd Najwyższy w powiększonym składzie podkreślił, że „także przepis art. 379 k.p.c. nie może być podstawą przyjęcia, że uchwała KRS lub postępowanie przed Radą są w pewnych przypadkach nieważne. Po pierwsze, zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w przedmiocie odwołania od uchwały KRS stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Przepisy k.p.c. mają więc zastosowanie do postępowania przed Sądem Najwyższym, ale nie wprowadzają dodatkowych podstaw wadliwości uchwał ani postępowania przed KRS. Regulacja art. 44 ust. 1 u.KRS, określająca podstawy wadliwości uchwały, jest autonomiczna i wyczerpująca. Brak więc podstaw nawet do odpowiedniego stosowania art. 379 k.p.c., jako określającego dodatkowe podstawy uchylenia (wadliwości) uchwały KRS. W tym zakresie, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym nie ma zastosowania art. 398¹³ § 1 KPC *in fine*. Po drugie,

nieważność postępowania nie oznacza nieważności orzeczenia (aktu kończącego postępowanie), a jedynie jego wzruszalność z uwagi na uchybienia przepisom procesowym. Innymi słowy, nawet zastosowanie art. 379 k.p.c. do postępowania przed KRS nie prowadziłoby do wniosku o <<nieważności>> uchwały, a jedynie do skutku w postaci nieważności postępowania przed Radą. Teza o stosowaniu art. 379 k.p.c. do uchwał Rady prowadziłaby do nieakceptowalnego wniosku, że skoro uchwała KRS może być uznana za nieważną na podstawie art. 379 k.p.c., to Rada – chcąc uchronić się przed nieważnością postępowania – powinna postępować w ten sposób, aby nie naruszać tego przepisu. Oznaczałoby to, że art. 379 k.p.c. wyznacza nienaruszalne standardy postępowania przed KRS. Prowadziłoby to do całkowicie bezpodstawnego wniosku, jakoby art. 379 k.p.c. miał na mocy art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 389¹³ § 1 k.p.c. zastosowanie w postępowaniu przed Radą.

Wniosku o nieważności uchwały KRS lub postępowania z mocy samego prawa nie można też wyprowadzić z brzmienia art. 21 ust. 1 u.KRS, zgodnie z którym <<do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu>>. Pojęcie <<ważności>> zostało użyte w tym przepisie w swoistym znaczeniu, odnoszącym się do dopuszczalności podjęcia uchwały ze względu na liczbę obecnych członków KRS (kworum). Nie oznacza to, że uchwała podjęta przy braku kworum jest <<nieważna>>, ale jedynie to, iż jest zaskarżalna i podlega uchyleniu na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS jako sprzeczna z prawem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2019 r., II NO 117/19). Jest też oczywiste, że przepis dotyczący kworum – art. 21 ust. 1 u.KRS – nie może być interpretowany rozszerzająco i uzasadniać twierdzenia, że sędziowska część KRS w ogóle nie istnieje (nie jest obecna) ze względu na sposób jej wyboru.

Sąd Najwyższy nie dostrzega też możliwości uznania uchwały KRS lub postępowania przez Radą za nieważne z uwagi na ogólne zasady prawa publicznego. Pomijając brak normatywnych podstaw do przyjęcia takiej konstrukcji, sprzeciwia się temu przede wszystkim zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i pewności prawa. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której strony postępowań przed sądem pozostawałyby w niepewności co do niewadliwości powołania sędziego (jego statusu), a sąd odwoławczy w celu

zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego byłby zobowiązany z urzędu w każdej sprawie badać wszystkie okoliczności potencjalnie mogące wskazywać na ustrojowe wady organu lub praktyki jego działania.” (pkt 46-49 uzasadnienia uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19).

Zatem uchwały KRS w żadnym przypadku nie mogą zostać uznane za nieważne. Wymaga jedynie rozważenia, czy zarzucane przez skarżące wadliwości dotyczące składu Rady mogą w świetle art. 44 ust. 1 u.KRS stanowić podstawę uchYLENIA zaskarżonej uchwały. Zgodnie z tym przepisem uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem.

4. Skarżące podnoszą, że wybór sędziowskiej części Rady określony w art. 9a, 11a – 11e u.KRS jest sprzeczny z Konstytucją RP, co przekłada się na legalność podejmowanych przez ten organ uchwał. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że wyrokiem z 25 marca 2019 r., K 12/18 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 9a u.KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego wyklucza dopuszczalność badania tego, czy Krajowa Rada Sądownictwa jest ukształtowana zgodnie z Konstytucją RP, skoro zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 27 marca 2019 r., I NO 3/19, z 29 lipca 2019 r., I NO 89/19; z 30 lipca 2019 r., I NO 20/19; z 30 lipca 2019 r., I NO 31/19).

W konsekwencji, zarzut dotyczący sprzeczności z Konstytucją RP przepisów u.KRS dotyczących wyboru sędziowskiej części KRS nie może odnieść skutku (tak też wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2020 r., I NO 75/19).

5. Odnosząc się do zarzutów dotyczących wadliwości składu Rady ze względu na brak wymaganej liczby podpisów pod zgłoszeniem kandydata (art. 11a – 11b u.KRS), Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 1 u.KRS piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję wybiera Sejm spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Taki wybór został dokonany, a podjęta w

tym przedmiocie uchwała Sejmu z 6 marca 2018 r. została opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 12 marca 2018 r., poz. 276. Nie budzi wątpliwości, że każdy z sędziów wymienionych w tej uchwale został wybrany na członka Rady i jest uprawniony do podejmowania wszelkich czynności należących do kompetencji członka tego organu. Z tego punktu widzenia skład Rady został ukonstytuowany prawidłowo.

Skarżąca S. P. poddaje w wątpliwość prawidłowość, a co za tym idzie skuteczność dokonanego przez Sejm wyboru jednego członków KRS, będącego sędzią. Zasadność tak postawionego zarzutu jest uzależniona od tego, czy uchwała Sejmu w sprawie indywidualnej, dotyczącej powołania członka organu, jakim jest KRS, podlega zewnętrznej kontroli. Nie jest przecież możliwe podważenie mandatu członka Rady wybranego przez Sejm bez zakwestionowania uchwały Sejmu o jego wyborze. Sąd Najwyższy uważa, że tego rodzaju uchwały Sejmu, nie będące aktami normatywnymi, nie podlegają kontroli zewnętrznej, a w szczególności wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny lub sąd, co jest uzasadnione przede wszystkim autonomią parlamentu, jako organu odrębnej władzy ustawodawczej.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „wszelkie uchwały podejmowane przez Sejm mają swoje umocowanie w art. 120 Konstytucji, zgodnie z którym: <<Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej>>. Uchwały Sejmu mają przy tym różnorodny charakter; można wśród nich wyróżnić uchwały prawotwórcze, zawierające normy prawne, a więc mające charakter aktów normatywnych w podanym wyżej rozumieniu (np. regulamin Sejmu, przewidziany w art. 112 Konstytucji), oraz inne uchwały, niezawierające norm prawnych. Podziału ostatnich wymienionych uchwał należy dokonać w oparciu o kryterium wywoływania albo niewywoływania skutków prawnych. Do uchwał wywołujących skutki prawne, które to uchwały mają prawnie wiążący charakter, należałoby zaliczyć m.in. uchwały w sprawie wyboru piastunów poszczególnych organów państwowych (...)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., U 8/15). Do tej ostatniej kategorii uchwał należą też uchwały o wyborze członków KRS. Uchwały te są rozstrzygnięciami

o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu, polegającej na obsadzaniu bądź zwalnianiu przewidzianych prawem stanowisk i funkcji publicznych. Uchwały takie nie mogą zostać uznane za akty normatywne. Nie spełniają bowiem ani kryterium formalnego (tj. nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję RP jako źródła prawa), ani kryterium materialnego (tj. nie ustanawiają norm prawnych). Nie podlegają zatem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r., U 8/15).

Brak jest również podstaw do wykreowania sądowej kontroli legalności (zgodności z prawem), a co za tym idzie skuteczności takich uchwał. Po pierwsze, Konstytucja RP, będąca źródłem uprawnienia Sejmu do podejmowania uchwał, nie przewiduje w tym przypadku żadnej procedury kontrolnej. Zresztą wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby, co do zasady, sprzeczne z zasadą autonomii parlamentu, wywodzonej z odrębności władzy ustawodawczej (art. 10 Konstytucji RP). Po drugie, zagadnienie takie nie mieści się w pojęciu sprawy cywilnej, ani w znaczeniu materialnym, ani formalnym (art. 1 k.p.c.). Po trzecie, tego rodzaju sprawa mogłaby być ewentualnie potraktowana jako należąca do zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego, które zajmuje się, co do zasady, kontrolą legalności aktów władzy publicznej (zob. art. 3 p.p.s.a.). Jednak przepisy p.p.s.a., ani inne przepisy odrębne nie przewidują możliwości zaskarżenia takiej uchwały Sejmu do sądu administracyjnego. Po czwarte, brak jest wreszcie przepisu szczególnego (jak np. art. 44 ust. 1 u.KRS), przewidującego kontrolę tego aktu przez jakiegokolwiek sąd w odrębnym trybie.

Te argumenty przemawiają przeciwko możliwości poddania kontroli sądowej uchwały Sejmu w przedmiocie wyboru członka KRS. Skoro tak, to spod oceny Sądu Najwyższego uchyla się zagadnienie legalności i skuteczności tej uchwały. Takie stanowisko wspiera swoiste domniemanie legalności aktu władzy publicznej, który musi być uznawany za zgodny z prawem, a co za tym idzie za ważny i skuteczny, dopóki wadliwość takiego aktu nie zostanie stwierdzona w przepisany prawem trybie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08). W konsekwencji, członkowie KRS, których Sejm wybrał uchwałą z 6 marca 2018 r. są uprawnieni do zasiadania w Radzie i mają pełne kompetencje do podejmowania

wszelkich czynności, przewidzianych w przepisach u.KRS, niezależnie od ewentualnych uchybień, które miały miejsce w trakcie dokonywania ich wyboru (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 13 maja 2020 r., I NO 75/19, por. też wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 96/19).

6. Nie podważa to oczywiście możliwości dokonania oceny tego, czy KRS jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej w ramach określonych w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy. Jest to jednak ocena dokonywana na innej płaszczyźnie – niezależności organu, a nie skuteczności wyboru członków KRS, a co za tym idzie prawidłowości obsadzenia sędziowskiej części Rady.

W wyroku tym TSUE w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego wskazał m.in., że:

(1) „Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe jako organowi, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono misję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 47 karty praw podstawowych.” (pkt 139);

(2) „(...) do celów takiej całościowej oceny mogą okazać się (przydatne) następujące okoliczności: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2.000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie – nieprawidłowości, o których wspomina sąd

odsyłający i których weryfikacji sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie tego potrzeba.” (pkt 143);

(3) „Do celów rzeczowej całościowej oceny sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.” (pkt 144);

(4) przy czym „o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie (pkt 142).

Zatem żaden z czynników wskazanych przez TSUE w pkt 143 – 144 rozpatrywany oddzielnie nie może prowadzić do wniosku o braku niezależności KRS. Gdyby tak było TSUE nie wymieniałby wszystkich tych przesłanek, akcentując konieczność brania pod rozwagę wszystkich z nich (pkt 142), ale poprzestałby jedynie na jednej – determinującej brak niezależności Rady od władzy ustawodawczej lub wykonawczej, np. sposobie wyboru sędziowskiej części tego organu.

7. Sąd Najwyższy wyjaśniając skutki wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy dla postępowania w sprawie odwołania od uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w uchwale składu siedmiu sędziów z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, wskazał, że Sąd Najwyższy: (1) bada – w granicach podstaw odwołania – czy KRS jest organem niezależnym w świetle kryteriów określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.

i in. przeciwko Sąd Najwyższy, pkt 139 – 144; (2) uchyla, w granicach zaskarżenia, uchwałę KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności KRS miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli – uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego – odwołujący się wykaże okoliczność określoną w pkt 125, lub łącznie okoliczności wymienione w pkt 147-151 wyroku TSUE, wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela w szczególności pogląd, że „Wykazanie przez odwołującego się, że brak niezależności KRS wywarł wpływ na treść zaskarżonej uchwały, przesądza o obowiązku jej uchylenia. W myśl wyroku TSUE brak niezależności KRS jest na tyle istotny, że musi być on uznany za samoistną podstawę uchylenia uchwały KRS. Sąd Najwyższy nie wyklucza na tej płaszczyźnie również wykorzystania domniemań faktycznych. Okażą się one przydatne zwłaszcza wtedy, gdy wpływ braku niezależności KRS na treść uchwały wynikać może, w szczególności, z całkowitego pominięcia opinii właściwych zgromadzeń, kolegów oraz wizytatorów, o których mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS. Ponadto, posiłkowanie się przez odwołującego się domniemaniami faktycznymi może być uzasadnione, gdy odwołujący się wykaże brak transparentności w procedurze wyłaniania członków Rady. Natomiast, jeżeli odwołujący się nie wykaże jakiegokolwiek realnego wpływu zależności Rady od władzy wykonawczej lub ustawodawczej na treść uchwały, lub gdy konkurs na urząd sędziego wygrała osoba o obiektywnie wysokich kwalifikacjach etycznych i merytorycznych, dająca rękojmię należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to wówczas nie będzie podstaw do stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały Rady i jej uchylenia. Nie każda bowiem decyzja Krajowej Rady Sądownictwa ma wpływ na niezależność sądu lub niezawisłość sędziego” (tak uchwała składu siedmiu sędziów z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 55).

Ponieważ zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od uchwały KRS w granicach zaskarżenia oraz w

granicach podstaw, skarżący powinien wskazać na okoliczności określone w uchwale Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, prowadzące do uchylenia zaskarżonej uchwały Rady. Nie chodzi przy tym o wykazanie, czy nawet uprawdopodobnienie tych okoliczności, ale jedynie sformułowanie na tym polu jakichkolwiek twierdzeń.

Skarżące nie przytoczyły jak dotąd nowego (dodatkowego) uzasadnienia podstaw odwołań (art. 398¹³ § 3 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS). W tym kontekście istotne jest to, że „Sąd Najwyższy nie bada naruszeń przepisów prawa Unii, jeżeli strona nie wskazała ich jako podstawy skargi kasacyjnej, chyba że występuje potrzeba zwrócenia się z zagadnieniem wstępnym do Trybunału Sprawiedliwości (...). Jeżeli więc skarżący nie powoła jako podstawy określonego naruszenia prawa, to Sąd Najwyższy nie może uchylić uchwały z uwagi na to niewskazane naruszenie, nawet jeżeli je dostrzegł. (...)” Jednak „przepisy prawa Unii należy uwzględnić również wówczas, gdy jest oczywiste, że regulują ten sam przedmiot, co prawo krajowe, którego naruszenie zostało wskazane jako podstawa odwołania, i gdy występuje możliwość bezpośredniego zastosowania prawa unijnego lub konieczność dokonania wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z przepisami unijnymi. Taka przyjazna wykładnia jest dopuszczalna także dlatego, że w postępowaniu odwoławczym od uchwał KRS Sąd Najwyższy stosuje przepisy o skardze kasacyjnej odpowiednio” (uchwała składu siedmiu sędziów z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 43).

Skoro skarżące, mimo upływu znacznego czasu od wydania uchwały z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19 i opublikowania jej uzasadnienia, nie wskazały na żadne fakty mogące prowadzić do wniosku, że ewentualny brak niezależności KRS miał wpływ na treść zaskarżonej uchwały, to nie ma podstaw do uchylenia tej uchwały z tej przyczyny. Bezprzedmiotowe jest też z tego względu badanie niezależności Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sąd Najwyższy podkreśla, że jest związany uchwałą z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, która ma moc zasady prawnej (tak Sąd Najwyższy w wyrokach z 13 maja 2020 r., I NO 75/19 oraz 27 maja 2020 r., I NO 96/19).

8. Już tylko z tych przyczyn – w braku innych zarzutów – odwołanie E. R.-J. nie jest oparte na uzasadnionej podstawie, a więc na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c. w

zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS podlega oddaleniu w części dotyczącej pkt 1. uchwały oraz w zakresie pkt 2. uchwały w części dotyczącej skarżącej.

9. Odnosząc się natomiast do kluczowych zarzutów odwołania S. P., Sąd Najwyższy przypomina, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.KRS, do kompetencji KRS należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich oraz – będące wynikiem realizacji tego zadania – podjęcie uchwały w przedmiocie przedstawienia lub nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego. Przepis art. 33 ust. 1 u.KRS zobowiązuje KRS, aby przed podjęciem uchwały w indywidualnych sprawach należących do jej kompetencji, wszechstronnie rozważyła sprawę, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeśli zostały złożone. Z kolei, według art. 35 ust. 1 u.KRS, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół Krajowej Rady Sądownictwa opracowuje listę rekomendowanych kandydatów. Zespół kieruje się przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 2 u.KRS). Jednak stosownie do treści art. 35 ust. 3 u.KRS brak opinii organów, o których mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS (tj. kolegium i zgromadzenia) nie stanowi przeszkody do opracowania listy rekomendowanych kandydatów. Wreszcie art. 42 ust. 1 u.KRS stanowi, że uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, nie określając przy tym jego wymaganej treści.

10. Stosownie do art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej, z wyjątkiem art. 87¹ k.p.c. (art. 44 ust. 3 u.KRS).

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy przyjmuje, że powinien wykonywać jedynie formalną kontrolę stosowania przez KRS reguł postępowania – przestrzegania przyjętych kryteriów i procedur postępowania (por. m.in. wyroki

Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Kontrola Sądu Najwyższego obejmować może w szczególności ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). Ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostaje, co do zasady, poza zakresem kognicji Sądu Najwyższego, chyba że naruszają podstawowe zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; z 20 września 2011 r., III KRS 13/11; z 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11).

Żadne z kryteriów oceny poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie brane pod uwagę w postępowaniu przed KRS nie ma charakteru decydującego ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje bowiem ocena całościowa (kompleksowa) wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, co wynika z obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13 i powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo). Lista rekomendowanych kandydatów wyraża stanowisko zespołu (art. 35 ust. 1 u.KRS) po uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 35 ust. 2 u.KRS, które wraz z jego uzasadnieniem (art. 34 ust. 1 i 3 u.KRS) wykorzystuje Rada, wykonując na posiedzeniu swoją kompetencję (art. 3 ust. 1 u.KRS) i opierając się w rozstrzygnięciu sprawy na jej wszechstronnym rozważeniu, „na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone” (art. 33 ust. 1 u.KRS). Przy czym stanowisko zespołu nie jest dla Rady wiążące (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13).

11. Nie jest przede wszystkim zasadny zarzut naruszenia przez Radę art. 35 ust. 3 u.KRS. Przepis ten pozwala przecież Zespołowi na opracowanie listy

rekomendowanych kandydatów (art. 35 ust. 1 u.KRS), a następnie Radzie na podjęcie uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego, mimo braku opinii kolegium i oceny zgromadzenia sędziów. Oczywiście w wypadku, gdy takie uchwały zostaną podjęte Rada ma obowiązek wziąć oba te stanowiska pod rozwagę.

Jakkolwiek wyniki głosowania przed organami samorządu sędziowskiego nie wiążą Rady w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, to jednak są istotne z punktu widzenia kryteriów przewidzianych w art. 35 ust. 2 u.KRS i przyjętych przez Radę w danym postępowaniu konkursowym. Zasadnicze znaczenie kryterium oceny kwalifikacji kandydata dla przedstawienia lub odmowy przedstawienia jego kandydatury z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego oznacza z jednej strony, że wynik poparcia środowiska sędziowskiego nie może przeważać dokonanej w danym postępowaniu konkursowym oceny Rady co do niewystarczająco wysokich kwalifikacji kandydata do objęcia tego urzędu, a z drugiej, że nawet „zerowe” poparcie środowiska sędziowskiego nie przesądza o odmowie przedstawienia kandydata, którego kwalifikacje zostały przez Radę wysoko ocenione w prawidłowo przeprowadzonej procedurze nominacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2016 r., III KRS 79/15).

Jeżeli jednak, jak w niniejszej sprawie zarówno kolegium, jak i zgromadzenie nie podjęły uchwał w przedmiocie oceny uczestniczących w konkursie kandydatów, Rada na podstawie art. 35 ust. 3 u.KRS była uprawniona do podjęcia zaskarżonej uchwały.

12. Sąd Najwyższy podziela zarzut odwołującej S. P., że uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, w konsekwencji – dokonanie kontroli jej legalności. Konstrukcja uzasadnienia uchwały KRS powinna uwzględniać ustawowe kryteria oceny kandydatów (art. 33 ust. 1, 35 u.KRS) w sposób umożliwiający Sądowi Najwyższemu dokonanie oceny legalności takiej uchwały. Zatem KRS, podejmując uchwałę, powinna kierować się kryteriami oceny kandydatów przewidzianymi w ustawie, co z kolei powinno znaleźć odbicie w treści uzasadnienia. Członkowie Rady mają oczywiście swobodę w podejmowaniu decyzji co do sposobu głosowania, ale nie oznacza to całkowitej dowolności. Członek Rady powinien

przecież przy głosowaniu kierować się kryteriami ustawowymi oceny kandydatów, mając na względzie konieczność przekonującego uzasadnienia uchwały Rady w kontekście możliwości dokonania kontroli jej legalności przez Sąd Najwyższy w razie wniesienia odwołania.

Uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala na kontrolę postępowania KRS w aspekcie dochowania przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Rada odniosła się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do wszystkich kandydatur, w szczególności do kandydatury osoby, która jej zdaniem zasługiwała na przedstawienie Prezydentowi RP z wnioskiem o jej powołanie. Jednak z uzasadnienia uchwały nie sposób wywieść, dlaczego to właśnie ta osoba jest kandydatem najlepszym. Samo stwierdzenie, że „zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności oceniane łącznie: rozległa wiedza prawnicza, poparta wieloletnim i bogatym doświadczeniem zawodowym, a także ocena kwalifikacyjna” jest niewystarczające. Nie sposób nie dostrzec, że jest to stwierdzenie całkowicie abstrakcyjne, którego nie sposób odnieść do konkretnych cech uczestników konkursu (kryteriów oceny), czy też nawet poszczególnych kandydatów.

Ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak jest jednoznacznej informacji, jakie kryteria były decydujące przy dokonywaniu przez Radę oceny poszczególnych kandydatów. Lakoniczne i niestanowiące żadnego wyjaśnienia stanowiska Rady stwierdzenie, że kontrkandydaci „nie posiadali wyższych kwalifikacji zawodowych” niczego w istocie nie wyjaśnia. Teza ta nie jest bowiem w żaden sposób umotywowana.

13. Jedyne konkretne argumenty przytoczone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały za kandydaturą A. P. jest fakt jej delegowania do pełnienia obowiązków orzeczniczych w Sądzie Okręgowym w S. Nie negując wagi doświadczenia zawodowego uzyskanego w trakcie delegowania do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższego rzędu, według Sądu Najwyższego, okoliczność ta – brana pod uwagę samodzielnie, w oderwaniu od innych kryteriów – nie może mieć decydującego znaczenia przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie na urząd sędziego.

Zgodnie bowiem z art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. to Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższego rzędu. Akceptacja poglądu Rady, która zdaje się do tej okoliczności przywiązywać fundamentalne znaczenie, oznaczałaby, że organ władzy wykonawczej miałby znaczący, a być może decydujący, wpływ na to, czy sędzia zostanie powołany na urząd sędziego w sądzie wyższego rzędu. Takie stanowisko w świetle wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy budziłoby zasadnicze wątpliwości. Sąd Najwyższy podkreśla, że delegacja sędziego do sądu wyższego rzędu w żadnym razie nie dyskwalifikuje kandydatury sędziego, a wprost przeciwnie – powinna być ujmowana jako okoliczność przemawiająca w konkursie na korzyść tego sędziego, ale sama w sobie nie może mieć znaczenia rozstrzygającego.

14. W przypadku ubiegania się kilku osób o wolne stanowisko sędziowskie wskazane jest nie tylko przedstawienie w uzasadnieniu uchwały precyzyjnych, jasnych i zrozumiałych kryteriów oceny, ale również wyjaśnienie sytuacji poszczególnych kandydatów, nie zaś tylko wybranych, w aspekcie tychże kryteriów, co Sąd Najwyższy wielokrotnie już podkreślał. Niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania przy podejmowaniu przez KRS uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego uniemożliwia Sądowi Najwyższemu właściwą kontrolę zaskarżonej uchwały zarówno w aspekcie dopełnienia przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 33 ust. 1 u.KRS), jak i z punktu widzenia poszanowania wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 60 Konstytucji RP zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych.

Skutkuje to koniecznością uchylenia uchwały w zakresie zaskarżenia i przekazania sprawy w tej części Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata i sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji (zob. wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Odnoszenie się do pozostałych zarzutów sformułowanych w odwołaniu S. P. jest zatem na tym etapie bezprzedmiotowe.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS uchylił zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym oraz w punkcie drugim co do S. P. i przekazał sprawę w tej części Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania; zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS oddalił odwołanie E. R.-J. w części dotyczącej punktu pierwszego zaskarżonej uchwały oraz punktu drugiego tej uchwały co do tej skarżącej oraz na podstawie art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS odrzucił oba odwołania w pozostałym zakresie.