

POSTANOWIENIE

Dnia 9 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik

w sprawie z odwołania E. B.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na jedno spośród czterech stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 831 na skutek wniosku E. B. o wyłączenie sędziów

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 czerwca 2020 roku
postanowił

pozostawić wniosek bez rozpoznania.

UZASADNIENIE

E. B. w dniu 3 lutego 2020 r. złożyła odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W pkt III 3) odwołania wniosła o rozpoznanie go z pominięciem sędziów Sądu Najwyższego powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3), w celu niedopuszczenia do naruszenia art. 379 pkt 4 k.p.c. zasygnalizowanego w Uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w składzie połączonych Izb:

Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, mającej moc zasady prawnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o wyłączenie sędziego skierowany do rozpoznania Sądu Najwyższego na podstawie art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm., dalej: u.SN) w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 190, dalej: ustawa nowelizująca), jako obejmujący ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, podlega załatwieniu w sposób określony w art. 26 § 3 u.SN poprzez pozostawienie go bez rozpoznania.

W dniu 14 lutego 2020 r. weszła w życie ustawa nowelizująca. W art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej zmieniono dotychczasową treść art. 26 u.SN modyfikując zakres właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. W myśl dodanego w ten sposób art. 26 § 2 u.SN do właściwości tej Izby należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Ustawodawca powierzył Sądowi Najwyższemu rozpoznawanie określonej kategorii wniosków lub oświadczeń formułowanych w toku spraw rozpatrywanych przez sądy, a jednocześnie ograniczył zakres kognicji Sądu do takich, które zawierają pewien rodzaj zarzutów, tj. zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego.

Nawiązując do brzmienia art. 26 § 2 u.SN należy wziąć pod uwagę treść art. 49 § 1 k.p.c., który przewiduje wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. Chodzi w tym wypadku o sytuację, która w kontekście okoliczności konkretnego stosunku prawnoprocesowego może wywoływać podejrzenie co do sposobu sprawowania

urzędu przez sędziego. W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy podkreślał już, że celem instytucji przewidzianej w powołanym przepisie jest wyeliminowanie nie tylko wątpliwości stron, ale także wątpliwości samego sędziego, który może obawiać się, że jego rozstrzygnięcie może być postrzegane jako nie w pełni bezstronne. Instytucja przewidziana w art. 49 k.p.c. ma zagwarantować brak jakichkolwiek podejrzeń, że na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy przez określonego sędziego będą wpływać czynniki zewnętrzne ograniczające jego swobodę przy orzekaniu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2019 r., I NO 27/19). Nie chodzi tu jednak o obiektywny brak bezstronności sędziego, ale o to, jak okoliczności, które go dotyczą mogą być odbierane przez inne osoby (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2009 r., I CSK 465/08).

Instytucja wyłączenia sędziego przewidziana w art. 49 § 1 k.p.c. pozostaje w określonej relacji do art. 26 § 2 u.SN. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi podstawę prawną wystąpienia przez stronę z wnioskiem o wyłączenie sędziego, drugi zaś powierza Sądowi Najwyższemu rozpoznanie takiego wniosku w sytuacji, w której obejmuje on m.in. zarzut braku niezawisłości sędziego. Ponieważ jednak okoliczności wywołujących uzasadnione wątpliwości co do bezstronnego osądzenia danej sprawy nie można całkowicie i w pełni utożsamiać z kategorią niezawisłości sędziowskiej, którą posługuje się art. 26 § 2 u.SN, stąd też ewentualna ocena wniosku o wyłączenie sędziego, przedłożonego przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy na podstawie art. 49 § 1 k.p.c., jako pozostającego w zakresie kognicji Sądu Najwyższego, musi się wiązać z ustaleniem, czy wniosek ten zawiera konkretny zarzut braku niezawisłości sędziowskiej. Chodzi tu o wykazanie istnienia takiej przeszkody odnoszącej się do sprawowanego urzędu, która wyłączałaby możliwość zachowania przez sędziego standardu orzekania w sposób niezawisły. Istotne jest przy tym, aby tak ujmowany zarzut nie obejmował ustalenia lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Taki wniosek bowiem, jako wykraczający poza zakres kognicji Sądu Najwyższego i sprzeczny z art. 29 § 3 u.SN, pozostawia się bez rozpoznania na podstawie art. 26 § 3 u.SN.

Przywołany art. 26 § 3 u.SN wyznacza tym samym granicę, w jakiej Sąd Najwyższy bada zarzuty, o których mowa w art. 26 § 2 u.SN. Zarzuty te nie mogą

dotyczyć oceny tego, czy dana osoba jest sędzią, a więc polegać na rozstrzygnięciu w przedmiocie przysługiwania osobie objętej wnioskiem statusu sędziowskiego. Ograniczenie to stanowi konsekwencję przewidzianej na poziomie konstytucyjnym procedury powoływania sędziów przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji) i wiąże się z rozstrzygnięciem przez ustawodawcę, że akt powołania stanowi podstawę prawno-konstytucyjnego stosunku łączącego osobę sędziego z Rzeczpospolitą Polską, który - jako taki - nie może być przedmiotem kontroli sądowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19). O ile zatem istnieje sądowa kontrola uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmujących rozstrzygnięcie w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, realizowana przez Sąd Najwyższy (art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. 2019, poz. 84 ze zm.), o tyle kontrola ta jest niedopuszczalna w odniesieniu do samego aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP. Wyraźnie stwierdza to, korespondujący z art. 26 § 3 u.SN, art. 29 § 3 tejże ustawy. Jednocześnie, te rozwiązania legislacyjne nie kreują nowych unormowań w obrębie polskiego systemu prawnego. Z naciskiem podkreślić bowiem należy, że w systemie prawa brak jest takiej normy prawnej, która upoważniałaby jednych sędziów do rozstrzygania o posiadaniu statusu sędziowskiego przez innych sędziów. Nie można tego rodzaju normy wywodzić z ogólnej kompetencji władzy sądowniczej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) ponieważ odnosi się ona nie tyle do sposobu realizowania tej funkcji, co raczej zmuszałaby do dokonywania - w ramach tego samego segmentu władzy - oceny przyznania kompetencji do jej wykonywania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, orzekł, że będąca podstawą wniosku E. B. uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7), zgodnie z którą sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie, jest niezgodna z: a) art. 179, art. 144

ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.), c) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).

Również z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20 wynika, że Sąd Najwyższy - również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego - nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN a dokonywanie zmiany w tym zakresie należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny potwierdził, iż powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego, który nie ma kompetencji do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jego uprawnień w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tej kompetencji.

Należy pamiętać, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 Konstytucji RP).

Także Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 8 stycznia 2020 r., podkreślił, że „[b]adanie ważności lub skuteczności aktu ustrojowego Prezydenta RP powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską przez Prezydenta RP - odrębnego od stosunku służbowego - nie jest dopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym (...). Nie jest w szczególności dopuszczalne ustalenie istnienia albo nieistnienia tego stosunku na drodze sądowej (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09).” (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 32).

Podkreślić jednocześnie należy, że stanowisko to nie jest bynajmniej nowością w polskim porządku prawnym. Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do innej prerogatywy Prezydenta RP (powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego) stwierdził, że tego typu kompetencja głowy państwa (prerogatywa) „nie podlega kontroli innych organów” w szczególności zaś „nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu cywilnym”. (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2017 r., K 10/17, OTK-A 2017, poz. 64, pkt. 3.1 i 3.2. Podobnie w zdaniu odrębnym do tego wyroku sędziego L. Kieres, pkt. 2.2).

Ustrojowe racje takiego stanowiska zostały wyłożone klarownie w uchwale podjętej przez pełen skład Sądu Najwyższego w dniu 28 stycznia 2014 r., BSA I-4110-4-4/13 (OSNC 2014, nr 5, poz. 49), w której podkreślono, że fakt mianowania sędziego w drodze wykonywania prerogatywy Prezydenta RP wzmacnia gwarancje apolityczności tej decyzji, zaś „Prezydent, uosabiający najwyższą godność państwową i majestat Rzeczypospolitej, udzielając władzy sądowniczej sędziemu legitymizuje ją w imieniu narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji), przez który został wybrany” (pkt. VI.). Tym samym, decydujące znaczenie dla skuteczności powołania wskazanej w konstytucyjnie przewidzianym trybie osobie władzy sądowniczej w akcie powołania na urząd sędziego ma demokratyczna legitymacja osoby dokonującej tego aktu, uzyskana w bezpośrednich wyborach na urząd Prezydenta RP. Biorąc to pod uwagę, oczywistym jest, że dokonany przez głowę państwa akt powołania na urząd sędziego stanowi manifestację suwerennej władzy Rzeczypospolitej i tym samym nie może podlegać prawnej kontroli w jakimkolwiek postępowaniu, przed jakimkolwiek organem. W tej sytuacji oczywisty jest brak jakiegokolwiek trybu, w szczególności zaś brak drogi sądowej (zob. przywoływane już postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09), w ramach którego można byłoby badać poprawność lub skuteczność prezydenckiego aktu powołania na urząd sędziego.

Brak drogi sądowej w odniesieniu do postanowień Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego jednoznacznie wynika też z konsekwentnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podsumowując swoje orzecznictwo w tym obszarze stwierdził jednoznacznie, że „[d]ziałania podejmowane przez Prezydenta w ramach kompetencji wynikających z art. 179

Konstytucji RP nie mogą być więc zaskarżone do sądu administracyjnego (zob. postanowienie NSA z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 oraz powołane tam orzecznictwo i doktryna).

Warto na marginesie zwrócić uwagę również na uchwałę Sądu Najwyższego w sprawie dotyczącej kontroli aktu powołania o nieporównywanie niższej randze i dalece słabszym umocowaniu normatywnym, jakim była nominacja na prezesa centralnego organu administracji dokonywana na podstawie ustawy przez Prezesa Rady Ministrów, Sąd Najwyższy podkreślał, że akt tego powołania (mimo oczywistych naruszeń procedury z jakimi został dokonany) jest aktem prawnie skutecznym, ponieważ nie istnieje tryb, w którym można byłoby badać jego ważność. Z tego też powodu Sąd Najwyższy uznał, że osoba legitymująca się ważnym aktem powołania ma zdolność podejmowania aktów urzędowych, a organ jest prawidłowo obsadzony w rozumieniu art. 379 k.p.c. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08, pkt 2 sentencji i pkt 15 uzasadnienia).

Brak istnienia normy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygania przez sąd o legalności samego powołania na stanowisko sędziowskie dotyczy nie tylko procedury kontrolnej przewidzianej w art. 26 § 2 u.SN, ale także tej, którą określa art. 49 k.p.c. Z powyższych względów, uznać należy, że art. 49 k.p.c. nigdy nie mógł i nigdy nie stanowił podstawy do wyłączenia w oparciu o zarzuty kwestionujące prawidłowość powołania sędziego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji RP. Wprowadzone ustawą nowelizującą unormowanie z § 3 art. 26 u.SN, podobnie jak korespondujący z nim art. 29 § 3 u.SN, jedynie potwierdzają dotychczas obowiązujące, podstawowe zasady funkcjonowania władzy sądowniczej, których do niedawna nikt nie ważył się poddawać w wątpliwość.

Z tego powodu, wskazany uprzednio art. 26 § 3 u.SN jest unormowaniem, które wyznacza formalne granice kontroli realizowanej na podstawie art. 26 § 2 u.SN, korespondując z art. 29 § 3 u.SN potwierdzającym niedopuszczalność dokonywania oceny skuteczności powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Z podanych względów, badanie przez Sąd Najwyższy zarzutów, o których mowa w art. 26 § 2 u.SN, może odnosić się jedynie do okoliczności, w jakich sędzia

realizuje powierzone mu funkcje urzędowe. W tym zakresie chodzi o stwierdzenie, czy realizowanie sędziowskiego *votum* spełnia konstytucyjne kryterium niezawisłości, a zatem czy podejmowanie przez sędziego zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości odpowiada podstawowym wymaganiom odnoszącym się do wykonywania władzy sądowniczej w myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji. Tak ujęty przedmiot kontroli dokonywanej na podstawie art. 26 § 2 u.SN wskazuje jednocześnie, że właściwość Sądu Najwyższego rozciąga się w tym wypadku na sprawy uregulowane w Konstytucji mające tym samym charakter publiczny. Ocena dotycząca niezawisłości sędziego odnosi się bowiem do cechy, która ma go charakteryzować z uwagi na konstytucyjnie określony status ustrojowy. Tym samym wykracza ona poza okoliczności konkretnej sprawy i badanie relacji, w jakiej dany sędzia pozostaje względem stron konkretnego stosunku prawnoprocesowego, czego dotyczy art. 49 k.p.c.

Wniosek o wyłączenie sędziego od orzekania, formułowany na podstawie wątpliwości co do jego niezawisłości wynikających z samej procedury powołania, musiałaby prowadzić do stwierdzenia nieusuwalnej, wewnętrznej sprzeczności Konstytucji, skoro powołanie na jej podstawie sędziego miałoby czynić go niezdolnym do wykonywania władzy sądowniczej w konstytucyjnie przewidziany sposób. Również z tego względu, rozpoznawanie takiego wniosku jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 26 § 3 u.SN, pozostawił wniosek bez rozpoznania.