



Sygn. akt I NO 75/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 maja 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

w sprawach z odwołań A. Ś. i M. J.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z dnia 4 grudnia 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 443,

z udziałem D. J.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 maja 2020 r.,

1. oddala odwołanie A. Ś.;

2. oddala odwołanie M. J..

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr (...) z 4 grudnia 2018 r. postanowiła przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszone w

Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 443 sędziego D. J. oraz nie przedstawiać na to stanowisko kandydatur sędziów A. C., A. Ś. i M. J..

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zgłosili się sędziowie sądu okręgowego: A. C., D. J., M. J. oraz A. Ś.. Sędziowie D. J., M. J. oraz A. Ś. uzyskali w ramach oceny kwalifikacji oceny bardzo pozytywne. Natomiast w odniesieniu do A. C. autor oceny kwalifikacji stwierdził, że kandydatka wyróżnia się wydajnością pracy, przy korzystnych wynikach obciążenia i bardzo dobrej terminowości sporządzanych uzasadnień. Opiniujący zauważył jednak, że wyniki postępowań odwoławczych i kasacyjnych kandydatki są na przeciętnym poziomie, a uchybienia stwierdzone przez Sąd Najwyższy miały poważny charakter

Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) na posiedzeniu 20 września 2018 r. zaopiniowało pozytywnie wszystkie kandydatury, przy czym D. J. oraz M. J. uzyskali jednogłośnie poparcie tego organu (4 głosy „za”), A. C. otrzymała 3 głosy „za” przy 1 głosie „wstrzymującym się”, zaś A. Ś. jedynie 2 głosy „za” przy 2 głosach „wstrzymujących się”.

Na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) 28 września 2018 r. pozytywnie zaopiniowano jedynie kandydaturę M. J. (49 głosów „za” przy 14 głosach „przeciw”). Wyniki głosowania tego organu na pozostałe kandydatury prezentują się następująco: na D. J. oraz A. Ś. oddano 29 głosów „za” przy 35 głosach „przeciw”, a na A. C. oddano 24 głosy „za” przy 40 głosach „przeciw”.

Na posiedzeniu 3 grudnia 2018 r., zespół członków KRS zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które przeanalizował, przeprowadził naradę i jednogłośnie postanowił (3 głosami „za”) rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie D. J. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...). W głosowaniu członków zespołu, pozostali kandydaci uzyskali po 3 głosy „wstrzymujące się”. W uzasadnieniu tego stanowiska zespół członków KRS wskazał, że za rekomendowaniem tej kandydatury przemawia ogólna ocena jej kwalifikacji zawodowych, wieloletnie doświadczenie na stanowisku sędziego sądu

okręgowego, jednogłośnie poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...), a ponadto drugie miejsce w głosowaniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...).

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że wszystkie rozpatrywane kandydatury spełniają wymagania ustawowe określone w art. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2018, poz. 23, ze zm., dalej: p.u.s.p.). W ocenie KRS, biorąc pod uwagę wszystkie kryteria wyboru, D. J. okazała się najlepszym kandydatem. Posiada optymalne kwalifikacje merytoryczne, uzyskała najwyższe poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) oraz drugi wynik w głosowaniu Zgromadzenia Przedstawicieli Apelacji (...). Pomimo tego, że Zgromadzenie zaopiniowało pozytywnie jedynie kandydaturę Mariusza Jaroszyńskiego, to jednak zdaniem Rady, ogólna ocena kwalifikacji zawodowych D. J., w tym zwłaszcza kilkakrotnie dłuższe doświadczenie orzecznicze na stanowisku sędziego sądu okręgowego, przy co najmniej równie pozytywnej ocenie jej kwalifikacji przez sędziego wizytatora, jednoznacznie przemawiają za udzieleniem jej poparcia w tym postępowaniu. W związku z tym, że niniejsze postępowanie obejmuje wyłącznie jedno stanowisko sędziowskie, Rada mogła rekomendować tylko jednego spośród czterech bardzo dobrych kandydatów.

Odwołania od tej uchwały wnieśli A. Ś. oraz M. J.. A. Ś. zaskarżył uchwałę w punkcie 1. w całości, tj. w zakresie rozstrzygnięcia o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie D. J. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), a w punkcie 2. w części, tj. w zakresie rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie A. Ś. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...). Podobnie M. J. zaskarżył uchwałę w punkcie 1. w całości, tj. w zakresie rozstrzygnięcia o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie D. J. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), a w punkcie 2. w części dotyczącej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. J. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...).

Obaj odwołujący sformułowali wobec uchwały KRS niemal identycznie brzmiące zarzuty, zarzucając tej uchwale niezgodność z prawem, a mianowicie:

1) nieważność, będącą następstwem podjęcia jej przez Krajową Radę Sądownictwa, której większość członków (sędziów) biorących udział w podjęciu uchwały została wybrana na podstawie art. 9a i art. 11a – art. 11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2018, poz. 389, ze zm., dalej: u.KRS), sprzecznych z przepisami art. 2, art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1, art. 179, art. 186 ust. 1 i art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) podjęcie jej z naruszeniem art. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 oraz art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/30, ze zm., dalej: TUE) w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20, art. 21 ust. 1, art. 47 i art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z dnia 30 marca 2010 r., dalej: KPP), tj. naruszenie zasady państwa prawa, zasady równego traktowania oraz zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach w następstwie wykreowania składu organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Krajowej Rady Sądownictwa), który podjął zaskarżoną uchwałę, w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, co zakłóca zasadę równowagi instytucjonalnej i doprowadziło do wydania przez ten organ uchwały z naruszeniem wyżej wskazanych norm prawa europejskiego poprzez dyskryminację skarżących i naruszenie zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach;

3) naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 oraz art. 37 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 60 Konstytucji RP przez brak wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa okoliczności sprawy i pominięcie kryteriów ustawowych, przy czym uzasadnienie zaskarżonej uchwały sprowadza się w istocie do powtórzenia ogólnych zapisów art. 35 ust. 2 u.KRS; w ten sposób nie doszło do właściwego rozpatrzenia kandydatury skarżących i naruszenia zasad konstytucyjnych: prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, co stoi w sprzeczności z funkcjonowaniem Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa.

W konsekwencji, odwołujący wnieśli o uchylenie uchwały w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy w tym zakresie KRS do ponownego rozpoznania.

Z uwagi na tożsamość przedmiotu postępowania (zaskarżonej uchwały) oraz tożsamość zarzutów, Sąd Najwyższy postanowieniem z 27 września 2019 r. na podstawie art. 219 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS zarządził połączenie spraw wszczętych na skutek obydwu odwołań w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oba wniesione odwołania są bezzasadne.

1. Przede wszystkim chybiony jest zarzut nieważności zaskarżonej uchwały, której źródła skarżący 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.

2. Odnosnie 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 wyjaśnił, 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 skarżących 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.

3. Skarżący 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.

4. 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.

Skarżący A. Ś. 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), przewidujące kontrolę tego aktu przez jakikolwiek 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.

5. 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 2000 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.

6. 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.

Skarżący mimo upływu ponad trzech miesięcy nie przytoczyli 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 skarżący, mimo upływu znacznego czasu od wydania uchwały z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19 i opublikowania jej uzasadnienia, nie wskazali 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 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.

7. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.KRS przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

W utrwalonym na tle art. 44 ust. 1 u.KRS orzecznictwie Sąd Najwyższy przyjmuje, że w sprawie odwołania od uchwały Rady możliwe jest wykonywanie jedynie formalnej kontroli przestrzegania przez KRS ustawowych kryteriów i procedur postępowania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16; 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 16 lipca 2019 r., I NO 59/19; 18 lipca 2019 r., I NO 44/19; 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; 6 września 2019 r., I NO 99/19).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd, że uchwała KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na stanowisko sędziego podlega kontroli „pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych oraz poszanowania praw obywateli, w tym wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP zasad równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie można jednak zapominać, iż w świetle art. 44 ust. 1 u.KRS, kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia

KRS w tej materii byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych. Art. 179 Konstytucji RP, kreując kompetencję Prezydenta RP do powoływania sędziów, występowanie z wnioskiem o owo powołanie sytuuje w gestii KRS. Tryb odwoławczy od uchwał Rady nie ogranicza tej kompetencji, pozwala jednak na sądową kontrolę sposobu korzystania przez Krajową Radę Sądownictwa z jej uprawnień w tym zakresie. W praktyce kontrola ta obejmuje w szczególności badanie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu konkursowym jednolitych kryteriów oceny kandydatów oraz procedur postępowania związanych z tą oceną.” (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 7 marca 2017 r., III KRS 3/17).

Co do kryteriów wyboru kandydata na stanowisko sędziego wymienionych w art. 35 ust. 2 u.KRS, godzi się podkreślić, że ów katalog (adresowany w pierwszej kolejności do zespołu członków Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów) nie ma wyczerpującego charakteru i – poza wyeksponowaniem kwalifikacji kandydatów – nie hierarchizuje przymiotów, jakimi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Odnośnie do samych kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, o jakich mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS, trzeba pamiętać, że przepis nie precyzuje tego pojęcia. Z pewnością kwalifikacji nie można utożsamiać tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych czy sądów administracyjnych, gdyż te wyznaczają minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów – poza owym ustawowym minimum – dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak wyniki ukończenia studiów i egzaminu sędziowskiego, uzyskane stopnie naukowe, ukończone studia podyplomowe i szkolenia, prezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza, itp. Aktualny pozostaje przy tym pogląd, w myśl którego w przypadku ubiegania się kilku osób o jedno stanowisko sędziowskie wskazane jest wyjaśnienie w uzasadnieniu uchwały sytuacji poszczególnych kandydatów w aspekcie zastosowanych przez Radę kryteriów oceny. Zakres rozważań dotyczących poszczególnych kandydatów może być zróżnicowany w zależności od

potrzeb. Nie jest natomiast wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z przyjętych kryteriów oceny. Decyduje ocena całościowa, wynikająca z łącznego zastosowania tych przesłanek. Jeśli jednak wyboru dokonano pomiędzy uczestnikami postępowania o zbliżonych predyspozycjach do powołania na wolne stanowisko sędziowskie, należy wyjaśnić motywy, jakie zadecydowały o wyniku konkursu (wyroki Sądu Najwyższego: z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09 i z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10).

Nie budzi wobec tego wątpliwości, że Rada dokonując wyboru kandydatów w celu ich przedstawienia Prezydentowi RP ma obowiązek wyjaśnić, jakie kryteria przesądziły o takiej treści uchwały. Kryteria te powinny być zgodne z prawem i racjonalne. Co więcej, muszą być weryfikowalne, w przeciwnym bowiem razie kontrola uchwały KRS byłaby w tym zakresie fikcyjna. Jeżeli zatem w stosunku do kilku kandydatów decydujące znaczenie przypisano temu samemu kryterium (np. posiadanemu okresowi doświadczenia zawodowego), to konieczne jest wskazanie, dlaczego przedstawiony kandydat spełnia to kryterium w większym stopniu niż uczestnik konkursu, co do którego Rada podjęła uchwałę negatywną. W przypadku, gdy sytuację uczestników różnicuje odmienne kryterium, niezbędne jest z kolei wyjaśnienie, dlaczego jednemu z nich Rada przypisuje większą wagę.

8. W niniejszej sprawie zarówno przedstawiony Prezydentowi RP kandydat – D. J., jak i obaj skarżący M. J. oraz A. Ś. uzyskali w ramach oceny kwalifikacji oceny bardzo pozytywne. Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...)zaopiniowało pozytywnie wszystkie kandydatury, przy czym D. J. oraz M. J. uzyskali jednogłośnie poparcie tego organu (4 głosy „za”), zaś kandydatura A. Ś. jedynie 2 głosy „za” przy 2 głosach „wstrzymujących się”. Natomiast Zgromadzenie Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) pozytywnie zaopiniowano jedynie kandydaturę M. J. (49 głosów „za” przy 14 głosach „przeciw”). Na D. J. oraz A. Ś. oddano 29 głosów „za” przy 35 głosach „przeciw”.

Rada przyjęła, że D. J. posiada optymalne kwalifikacje merytoryczne, uzyskała najwyższe poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) oraz drugi wynik w głosowaniu Zgromadzenia Przedstawicieli Apelacji (...). Pomimo tego, że Zgromadzenie zaopiniowało pozytywnie jedynie kandydaturę M. J., to jednak w ocenie Rady, ogólna ocena kwalifikacji zawodowych D. J., w tym zwłaszcza

kilkukrotnie dłuższe doświadczenie orzecznicze na stanowisku sędziego sądu okręgowego przy co najmniej równie pozytywnej ocenie jej kwalifikacji przez sędziego wizytatora jednoznacznie przemawiają za udzieleniem jej poparcia w tym postępowaniu.

Dokonując wyboru Rada wzięła więc pod rozagę kryteria wskazane w art. 35 ust. 2 u.KRS. Ponieważ trzech ww. kandydaci uzyskali takie same – bardzo pozytywne oceny kwalifikacji, Rada przyjęła, że kryteriami różnicującymi kandydatury są: 1) opinia kolegium właściwego sądu (art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS), 2) ocena właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 2 u.KRS), 3) doświadczenie zawodowe na stanowisku sędziego sądu okręgowego (art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS). Kierując się tymi kryteriami Rada wskazała, że D. J. i M. J. uzyskali jednogłośnie poparcie kolegium, którego nie uzyskał A. Ś.. Z kolei M. J. cieszył się największym poparciem zgromadzenia przedstawicieli (49 głosów „za”, 14 głosów „przeciw”), podczas, gdy kandydatury D. J. i A. Ś. uzyskały mniejsze, acz równorzędne poparcie (29 głosów „za”, 40 głosów „przeciw”). D. J. pełni urząd sędziego sądu okręgowego do 2004 r. (a zatem w chwili podejmowania uchwały już od 15 lat), M. J. – od 1 lipca 2013 r. (6 lat), a A. Ś. od października 1995 r. (24 lata).

Rada przyjęła, że wobec takiego samego poziomu poparcia kandydatury D. J. i M. J. przez kolegium oraz większego poparcia M. J. przez zgromadzenie przedstawicieli o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury D. J. decyduje jej prawie trzykrotnie dłuższe doświadczenie zawodowe na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Natomiast A. Ś., mimo najdłuższego doświadczenia zawodowego na stanowisku sędziego sądu okręgowego (wcześniej – wojewódzkiego) nie uzyskał przekonującego poparcia środowiska sędziowskiego.

Tak zarysowane przez Radę kryteria są racjonalne, przekonujące i nie pozostające w sprzeczności z prawem (odwołując się wprost do przesłanek z art. 35 ust. 2 u.KRS), a zwłaszcza z – tak eksponowanymi przez skarżących – zasadami równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na tym tle można rozsądnie założyć, że wynik konkursu nie ma żadnego związku ze sposobem obsadzenia sędziowskiej części Rady, czy też z jej aktualnym składem osobowym.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS oraz art. 44 ust. 1 u.KRS oddalił oba wniesione odwołania, jako bezzasadne.