

POSTANOWIENIE

Dnia 30 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z powództwa R. M.

przeciwko Skarbowi Państwa – Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w R.,
Skarbowi Państwa – Komendantowi Stołecznemu Policji w W., Skarbowi Państwa –
Prokuratorowi Okręgowemu w W.

o odszkodowanie

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 30 września 2020 r.

wniosku pełnomocnika powoda o wyłączenie sędziego B. D. od rozpoznania
sprawy toczącej się przed Sądem Okręgowym w R. sygn. akt: I C (...)

**stwierdza swoją niewłaściwość i wniosek zgodnie z
właściwością przekazuje do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w
R.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 16 lipca 2020 r. Sąd Okręgowy w R. przedstawił
Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wniosek pełnomocnika
powoda o wyłączenie sędziego B. D. od rozpoznania sprawy toczącej się przed
Sądem Okręgowym w R. sygn. akt: I C (...).

We wniosku z dnia 8 maja 2020 r. pełnomocnik powoda wskazał, iż powód
uzyskał informację, że sędzia B. D. został powołany do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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 ze zm.). Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, strona wskazała, że przyczyną wątpliwości powoda co do bezstronności sędziego B. D. jest tryb jego powołania na urząd przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną na podstawie przepisów wspomnianej ustawy. Strona powodowa wskazała, że powód dochodzi roszczeń od Skarbu Państwa. Sprawami Skarbu Państwa zarządza zaś władza polityczna, która ma również wpływ, pośrednio - poprzez upolitycznioną KRS - na obsadzanie urzędu sędziego. Powołanie B. D. na urząd sędziego, we wskazanym wcześniej trybie, uzasadnia poważnie wątpliwość powoda co do rozstrzygnięcia jego sporu ze Skarbem Państwa w sposób bezstronny i niezależny. Nie może rozstrzygać o sprawie Skarbu Państwa Sąd, w sposób bezstronny i niezależny, jeśli w jego składzie bierze udział osoba wskazana na urząd sędziego przez organ zależny od władzy politycznej, która jednocześnie dba o sprawy Skarbu Państwa, którego interesy mają być w tejże sprawie rozstrzygane.

Sędzia B. D. w pisemnych wyjaśnieniach podniósł, że wniosek pełnomocnika powoda nie zawiera argumentów dotyczących sprawy, w której został wniesiony i które pozwalałyby mu na jednoznaczne odniesienie się do nich. Nie sformułowano zarzutów, ich uzasadnienia i nie wykazano lub chociażby uprawdopodobniono okoliczności wskazujących na brak bezstronności lub niezawisłości sędziego. W ocenie sędziego wniosek nie precyzuje także, jakie naruszenie standardów niezawisłość i bezstronności miało miejsce w procedurze jego powołania. Zdaniem sędziego nie ma podstaw do kwestionowania jego kwalifikacji, przygotowania merytorycznego i dotychczasowego doświadczenia, czy też jego zachowania po uzyskaniu nominacji sędziowskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek zgodnie z właściwością należało przekazać do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w R.

Zgodnie z art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 825; dalej: u.s.n.) do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących

wyłaczenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

Stosownie do art. 26 § 3 u.s.n. wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy dokonując wykładni powyższych bierze pod uwagę zalecenia zamieszczone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu. W wyroku tym przyjęto, że: „Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.

W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”.

Sąd Najwyższy zauważa też, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2020 r., P 13/19, stwierdzono, że „[a]rt. 49 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2019, poz. 1460, z późn. zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” Z krótkiego uzasadnienia tegoż wyroku wynika że „[w]ykorzystanie procedury opisanej w art. 49 § 1 k.p.c. do składania wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa byłoby *de facto* wykorzystaniem instytucji, której przeznaczeniem jest zapobieganie brakowi bezstronności sędziego w konkretnej sprawie do każdorazowej oceny nie tego sędziego, ale prezydenckiej prerogatywy do jego powołania. Stanowiłoby to nie tylko wyjście poza cel tej instytucji, ale przede wszystkim powierzenie sądom powszechnym kompetencji do jakiejś formy rozproszonej kontroli prerogatywy Prezydenta dokonywanej w przebiegu konkretnej sprawy.”. W wyroku tym przywołano jednak wyrok z 24 czerwca 2008 r., P 8/07, gdzie Trybunał wypowiedział się na temat przesłanki wyłączenia sędziego z art. 49 § 1 (wówczas: art. 49) k.p.c., stwierdzając jej niezgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ograniczała przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem ustawowym, pomijając inne okoliczności, które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego. W następstwie tego wyroku poszerzony został katalog sytuacji, w których może być mowa o wątpliwości co do bezstronności sędziego. Jednak wszystkie te potencjalne sytuacje, które mieszczą

się w hipotezie art. 49 § 1 k.p.c. dotyczą relacji pomiędzy sędzią a stroną. Mogą one być natury osobistej, służbowej czy zawodowej, których skutkiem jest każdorazowo jakiś afekt zaburzający mu bezstronną ocenę sytuacji przez sędziego (por. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., P 8/07, OTK ZU nr 5/A/2008), jednak nie wynikają nigdy z tego, w jakim trybie i kto powołał danego sędziego.

Sąd Najwyższy rozpatrując sprawę jest nadto związany wykładnią zawartą w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, której Sąd Najwyższy nadał moc zasady prawnej, gdzie podkreślono, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest uwzględniać wykładnię prawa UE przyjętą w cytowanym 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 Sądowi Najwyższemu. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że nie ma podstaw prawnych do zwrócenia się w sprawie wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 193 Konstytucji RP. Sam Trybunał Konstytucyjny przyjmuje bowiem, że niedopuszczalne jest wydanie wyroku w sprawie zgodności przepisu ustawy z prawem UE, gdyż o tym, czy ustawa koliduje z prawem UE, rozstrzygać powinien sam Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać powinien Trybunał Sprawiedliwości (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., P 37/05; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 maja 1990 r., Factortame, C-213/88; wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r., Granital, 170/84). W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono także, że dopuszczenie badania ważności lub skuteczności stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską naruszałoby zasadę trójpodziału władz i prowadziło do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów ściśle określających tryb kontroli sądowej procedury nominacyjnej przez Sąd Najwyższy (pkt 36 uchwały; tak też postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NWW 20/20).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przytoczone wyżej poglądy i stwierdza, że wykładni art. 26 § 2 i 3 u.s.n. należy dokonywać w zgodności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Normy wyższego rzędu wymagają

bowiem zapewnienia, że niezależny sąd rozpozna każdą sprawę rzetelnie, bezstronnie i w rozsądnym czasie. Zarówno art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, jak i art. 45 Konstytucji RP gwarantują bowiem każdemu prawo podmiotowe do rzetelnego i bezstronnego rozpoznania sprawy przez niezależny sąd. Każdy sąd Rzeczypospolitej Polskiej obowiązany jest zatem do samodzielnego badania tych kryteriów w realiach konkretnych spraw, a jeżeli poweźmie wątpliwości co do ich interpretacji, także do występowania ze stosownymi pytaniami prawnymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Sądu Najwyższego. Każdy sąd ma również obowiązek respektować inne przepisy Konstytucji RP, w szczególności te zawarte w jej rozdziale VIII, co w rezultacie prowadzi do wniosku że przepisy art. 26 ust. 2 i ust. 3 u.s.n. powinny być wykładane w duchu ich gwarancyjnego charakteru, ściśle i w sposób wolny od jakichkolwiek uproszczeń (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 2 września 2017 r., II CO 112/17; 21 kwietnia 2004 r., III CO 2/04, z 17 czerwca 2020 r., I NWW 20/20).

Celem wnikliwego rozpoznania sprawy konieczne jest wprowadzenie znaczącego rozróżnienia, nakreślonego trafnie przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1 września 2020 r., I NWW 69/20, gdzie wskazano, że w świetle orzecznictwa TSUE pojęcie „niezawisłości” obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, a tym samym będąc chronionym przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (wyrok z 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). Niezawisłość wymaga również, by sędziowie byli nieusuwalni (wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, pkt 76).

Drugi aspekt pojęcia „niezawisłości”, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem „bezstronności” i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i właściwych im interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga poszanowania obiektywizmu i braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok TSUE z 16 lutego 2017 r.,

Margarit Panicello, C-503/15, i przytoczone tam orzecznictwo). Pojęcie „niezawisłości”, które stanowi integralny element sądenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję (wyroki TSUE: z 30 marca 1993 r., Corbiau, C-24/92, pkt 15; z 9 października 2014 r., C-222/13, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

W myśl powołanego wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności - w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - może dochodzić, jeżeli osoba została powołana na stanowisko sędziego na skutek rekomendacji 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, a przy tym zachodzą dodatkowe okoliczności (jak np. po powołaniu na stanowisko sędziego), które świadczą o naruszeniu wskazanych standardów niezawisłości i bezstronności w konkretnej sprawie i w jej konkretnych okolicznościach. Na konieczność zbadania całokształtu okoliczności, nie zaś samego trybu powołania sędziego, zwrócił także uwagę TSUE w wyroku z 9 lipca 2020 r., VQ przeciwko Land Hessen, C-272/19. W wyroku tym jednoznacznie wskazano, że: „[c]o się tyczy warunków mianowania sędziego orzekającego w sądzie odsyłającym, należy na wstępie przypomnieć, że sam fakt, iż władze ustawodawcze lub wykonawcze uczestniczą w procesie mianowania sędziego, nie może prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po mianowaniu zainteresowany nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków” (pkt 54) (tak też postanowienie Sądu Najwyższego z 1 września 2020 r., I NWW 69/20).

Ustawodawca przekazał do właściwości Sądu Najwyższego jedynie takie wnioski o wyłączenie sędziego (art. 48-53 k.p.c.) albo o oznaczenie sądu (art. 44, 45 k.p.c.), wniesione w sprawach cywilnych, których podstawą są zarzuty dotyczące braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Pozostałe wnioski o wyłączenie sędziego albo oznaczenie sądu, oparte na innych

podstawach, podlegają rozpoznaniu przez sąd powszechny lub Sąd Najwyższy, którego właściwość jest ustalana na podstawie odpowiednich przepisów k.p.c. (art. 44 § 1, 45 § 1, 52 § 1 k.p.c.). Samo użycie przez wnioskodawcę w treści wniosku słów „niezależność” czy „niezawisłość”, odnoszących się do sądu lub konkretnego sędziego, nie może jednak stanowić podstawy do przekazania takiego wniosku do rozpoznania Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 26 § 2 u.s.n. Istotne jest bowiem to, jakie zarzuty są podnoszone wobec sędziego lub sądu, a nie to, jaką postać językową nadał im wnioskodawca. W konsekwencji o tym, czy wniosek podlega rozpoznawaniu przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 26 § 2 u.s.n. decyduje treść wniosku, w tym w szczególności jego uzasadnienie. Zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego musi mieć wobec tego uzasadnienie w treści wniosku, przy czym nie należy mylić go z zarzutem bezstronności sędziego z art. 49 § 1 k.p.c. na której to podstawie wnioskodawca w niniejszej sprawie oparł swój wniosek. Zatem decyzja o przekazaniu wniosku do rozpoznania Sądowi Najwyższemu powinna być poprzedzona analizą całej jego treści, nie zaś tylko wybranego fragmentu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 maja 2020 r., I NWW 17/20).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt okoliczności rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarówno z petitum wniosku, jak i jego uzasadnienia wynika, że powód zarzuca sędziemu, o którego wyłączenie wnosi, brak bezstronności w sprawie. Uważna analiza wniosku prowadzi też Sąd Najwyższy do przekonania, że wbrew mylnemu wrażeniu, jego celem nie jest badanie prawidłowości powołania sędziego, a wnioskodawca jedynie „podnosi wątpliwość”, co do bezstronności sędziego w ściśle określonym kontekście sprawy związanej z roszczeniami kierowanymi przeciwko Skarbowi Państwa. Dalsze uzasadnienie wniosku również odwołuje się bez wątpienia do tej okoliczności. Nie są to okoliczności odnoszące się do braku niezawisłości sędziego albo braku niezależności sądu *sensu stricto*, brak bowiem uzasadnienia na czym konkretnie ten brak niezależności miałby polegać. Z wniosku nie wynika także by zmierzał on do sądowego rozpoznania wadliwości powołania sędziego, a jedynie do kwestionowania wspomnianej bezstronności sędziego w kontekście ogólnie zarzucanej zależności od państwa. Niezależnie więc od użytego przez

wnioskodawcę powołania na orzecznictwo Sądu Najwyższego, właściwym do rozpoznania wniosku jest zgodnie z art. 52 § 1 k.p.c. sąd, w którym sprawa się toczy.

Na marginesie jedynie Sąd Najwyższy zauważa, że każdy polski sędzia, co wynika z wielu różnych podstaw prawnych, począwszy od pierwszych słów roty przysięgi sędziowskiej: „[Ś]lubuję uroczyście jako sędzia (...) służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej (...)” (art. 34 § 1 u.s.n., art. 66 § 1 ustawy z 21 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. 2020, poz. 365), jest „sługą” Rzeczypospolitej, związanym stosunkiem ustrojowym z państwem, co bynajmniej, samo w sobie, nie wyłącza go od rozpoznawania spraw dotyczących roszczeń skierowanych przeciwko państwu, w tym przypadku działającym w sferze *dominium* jako Skarb Państwa, a tylko obliuguje w takiej sytuacji do zachowania obiektywizmu, jak w każdej innej sprawie. Jedynie naruszenie wspomnianego obiektywizmu, manifestujące się w konkretnych zachowaniach lub postawie sędziego, mogłoby dać powód do wyłączenia go na podstawie art. 49 k.p.c., co jednak wymagałoby starannego uzasadnienia przez wnioskodawcę.

Biorąc wszystkie powyższe względy pod uwagę Sąd Najwyższy, uznając się za niewłaściwy do rozpoznania wniosku, przekazał go na podstawie art. 200 § 2 k.p.c. w zw. z art. 26 § 2 u.s.n. i art. 52 § 1 k.p.c. do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w R.