



Sąd Najwyższy

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Pierwszy rok działalności



Sąd Najwyższy

Izba Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych

Pierwszy rok działalności

Sąd Najwyższy

Izba Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych

Pierwszy rok działalności

Warszawa 2019

Redakcja

Adam Redzik, Paweł Księżak

Kolegium

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodnicząca), sędziowie SN: Antoni Bojańczyk, Leszek Bosek, Dariusz Czajkowski, Paweł Czubik, Tomasz Demendecki, Marek Dobrowolski, Paweł Księżak, Marcin Łochowski, Oktawian Nawrot, Janusz Niczyporuk, Adam Redzik, Mirosław Sadowski, Marek Siwek, Ewa Stefańska, Aleksander Stępkowski, Maria Szczepaniec, Krzysztof Wiak, Jacek Widło, Grzegorz Żmij

Przegląd orzecznictwa (cz. III, s. 35–93) opracował zespół pod kierunkiem SSN Pawła Księżaka i SSN Adama Redzika: Katarzyna Brzostek (pkt 2), Joanna Kruszyńska-Kola (pkt 5), Nina Muszyńska (pkt 4), Emilia Nita (pkt 6), Valeri Vachev (pkt 3), Dominika Zwierzyk (pkt 1)

Zestawienie statystyczne: Katarzyna Madyjak, Valeri Vachev

Redaktorzy dziękują p. dr Joannie Kruszyńskiej-Koli za pomoc redakcyjną i korektorską w czasie powstawania książki

ISBN 978-83-955973-0-5

Wydawca

Sąd Najwyższy



Przygotowanie do druku i druk:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

[ogólny]

Spis treści [szczegółowy].	6
Wykaz skrótów	9
I. Przedmowa, <i>Joanna Lemańska, Dariusz Czajkowski</i>	13
II. Sędzia i rządy prawa, <i>David F. Forte</i> (przekład: <i>Marcin Stębelki</i>)	19
III. Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych	35
IV. Wybrane orzeczenia z pierwszego roku działalności	95
V. Statystyki	555
VI. Sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego	561
VII. Skład Sądu Najwyższego na 10 października 2019 r.	583

Spis treści

[szczegółowy]

Wykaz skrótów	9
I. Przedmowa, <i>Joanna Lemańska, Dariusz Czajkowski</i>	13
II. Sędzia i rządy prawa <i>David F. Forte</i> (przekład: <i>Marcin Stębel</i>)	19
III. Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych	35
1. Sprawy ze skarg nadzwyczajnych	37
2. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz sprawy regulacyjne	48
2.1. Zagadnienia procesowe	48
2.2. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów	53
2.3. Sprawy z odwołań od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	60
2.4. Sprawy z zakresu regulacji energetyki	61
2.5. Sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji	63
2.6. Sprawy z zakresu regulacji transportu kolejowego	64
3. Sprawy z zakresu przewlekłości postępowania	66
4. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego	71
5. Sprawy osobowe sędziów i prokuratorów	81
5.1. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz decyzji Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego albo prokuratora	81
5.2. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz decyzji Prokuratora Generalnego w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku odpowiednio sędziego albo prokuratora	83
5.3. Sprawy z odwołań od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia ...	85

6. Sprawy z zakresu prawa wyborczego	87
6.1. Protesty wyborcze, stwierdzanie ważności wyborów	87
6.2. Inne sprawy z zakresu prawa wyborczego	91
IV. Wybrane orzeczenia z pierwszego roku działalności	95
1. Uchwały	
Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 26 lipca 2019 r., I NOZP 1/19	97
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r. I NSZP 1/19	122
2. Sprawy ze skarg nadzwyczajnych	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19	135
Wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19	144
Wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19	153
Wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19	168
Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 2/19	185
3. Sprawy wyborcze	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18 ...	191
Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 r., I NSW 60/19	199
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r., I NSW 4/19	203
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r., I NO 33/18	208
4. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących powołania na urząd sędziego	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18	232
Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18	235
Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 5/19	245
Wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r., I NO 86/19	261
Wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19	272
Wyrok Sądu Najwyższego z 9 maja 2019 r., I NO 35/19	282
Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 8/18	301
5. Sprawy z odwołań w sprawach osobowych sędziów i prokuratorów	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r., I NO 57/18	307
Wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 57/18	310
Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2019 r., I NO 13/19	320
Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NO 11/18	328
Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r., I NO 10/18	337
Wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2018 r., I NO 35/18	341
Wyrok Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r., I NO 27/18	347
Wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2019 r., I NO 28/18	351
Wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 7/19	354
6. Sprawy ze skarg na uchwały samorządów prawniczych	
Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 46/18	370
Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18	379

7. Sprawy regulacyjne	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NSZP 1/18	391
Wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2019 r., I NSK 3/18	398
Wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r., I NSK 4/18	409
Wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2019 r., I NSK 6/18	423
Wyrok Sądu Najwyższego z 16 lipca 2019 r., I NSK 5/19	436
Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r., I NSK 7/18	443
Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r., I NSK 9/18	457
Wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r., I NSK 10/18	476
Wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r., I NSK 15/18	490
8. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSP 48/19	500
Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2019 r., I NSP 16/18	510
9. Pytania prawne	
Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r., I NSNc 5/19	515
Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2018 r., I NSP 41/18	532
Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r., I NSW 14/18	540
V. Statystyki	555
VI. Sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego	561
VII. Skład Sądu Najwyższego na dzień 10 października 2019 r.	583

Wykaz skrótów

* W publikacji występują również skróty objaśnione przy ich pierwszym użyciu, szczególnie w uzasadnieniach orzeczeń.

BAS – Biuro Analiz Sejmowych

Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Dz.U. UE/Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

ECR – European Court Reports

EKPC/EKPCz – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2

ETPC/ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości

FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

INP PAN – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

in princ. – in principio

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

k.k./kk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny

k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego

k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych

KSSiP – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

KUL/KUL JPII – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

k.wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy
KZS – „Krakowskie Zeszyty Sądowe”
Legalis – System Informacji Prawnej Legalis
LEX/SIP „Lex” – System Informacji Prawnej LEX
LEX el./LEX/el. – wydanie elektroniczne w Systemie Informacji Prawnej LEX
lit. – litera
MNiSzW – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
M.P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.
M. Prawniczy – „Monitor Prawniczy”
MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
m.st. Warszawa – miasto stołeczne Warszawa
Nb/nb. – numer boczny
NCN – Narodowe Centrum Nauki
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna
OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNSD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Dyscyplinarnych
OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP – „Orzecznictwo Sądów Polskich”
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
PAN – Polska Akademia Nauk
PAU – Polska Akademia Umiejętności
PiP – „Państwo i Prawo”
PKW – Państwowa Komisja Wyborcza
PPE – „Przegląd Prawa Egzekucyjnego”
PPH – „Przegląd Prawa Handlowego”

Prezes UKE – Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Prezes UOKiK – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes URE – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Prezes UTK – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
Prezydent RP – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący KRRiT – Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
PS – „Przegląd Sądowy”
p.u.s.p./Pusp – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych
RFN – Republika Federalna Niemiec
RP – Rzeczpospolita Polska
SN – Sąd Najwyższy
SO – Sąd Okręgowy
SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SR – Sąd Rejonowy
SSA – sędzia sądu apelacyjnego
SSN – sędzia Sądu Najwyższego
SSO – sędzia sądu okręgowego
SSR – sędzia sądu rejonowego
TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r.
tj/t.j. – tekst jednolity
tj. – to jest
TK – Trybunał Konstytucyjny
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
UE – Unia Europejska
UEK – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
UG – Uniwersytet Gdański
UJ – Uniwersytet Jagielloński
UKSW – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
UŁ – Uniwersytet Łódzki
UMCS – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
UŚ – Uniwersytet Śląski w Katowicach
UW – Uniwersytet Warszawski
UWr – Uniwersytet Wrocławski
u.k.k. – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim

- u.KRS/u.k.r.s./ustawa o KRS – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądow-
nictwa
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów
- u.p.e. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne
- u.p.n.p.r./upnpr – ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym prak-
tykom rynkowym
- u.p.p. – ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze
- u.p.t. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne
- u.r.m. – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów
- u.r.t. – ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji
- u.SN – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym
- u.s.p.p. – ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpo-
znania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki
- u.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
- Vol. – tom
- WNP – Wspólnota Niepodległych Państw
- WPAiE – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
- WPiA – Wydział Prawa i Administracji
- wyd. – wydanie/wydawnictwo
- z późn. zm. – z późniejszymi zmianami
- Zb. dodatkowy – Zbiór dodatkowy
- ze zm. – ze zmianami
- ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
- ZOTSiS/ZOTSiSPI – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej
Instancji
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przedmowa

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego została utworzona na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5, ze zm.), która weszła w życie 3 kwietnia 2018 r. Do jej właściwości, zgodnie z art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym, należą wybrane rodzaje spraw leżące w gestii dotychczas funkcjonujących izb Sądu Najwyższego (rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym). Do kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy również rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych – środka zaskarżenia wprowadzonego do polskiego systemu ochrony prawnej wraz z utworzeniem Izby.

Akty nominacyjne na stanowiska 19 sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wręczone zostały przez Prezydenta RP 10 października 2018 r. i ten dzień może być uznany za początkowy w zakresie organizacji Izby i przygotowania do orzekania. 20 lutego 2019 r. Prezydent RP wręczył nominację kolejnemu sędziemu i od tej daty Izba posiada pełną obsadę sędziowską. W okresie od utworzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do objęcia urzędu przez powołanych 10 października 2018 r. sędziów, sprawami przekazanymi do właściwości Izby zajmowała się sędzia Sądu Najwyższego Jolanta Strusińska-Żukowska z Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, odelegowana przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

W trakcie procedury konkursowej na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako podstawowe przyjęto kryterium łączenia praktyki prawniczej z rozwojem naukowym. W związku z tym w skład Izby weszło 16 osób z tytułami lub stopniami profesorów lub doktorów habilitowanych oraz 2 osoby ze stopniem doktora nauk prawnych. Wśród sędziów

są również dotychczasowi sędziowie sądów apelacyjnych, cenieni praktycy o poważnym dorobku orzecznym, w tym osoby będące wcześniej na delegacji w Sądzie Najwyższym, a także laureaci wyróżnień i tytułu „Sędzia Europejski Roku”. Ze względu na specyficzny charakter spraw rozpoznawanych przez Izbę, wśród sędziów są specjaliści z zakresu prawa cywilnego, karnego, administracyjnego i konstytucyjnego, jak również prawa międzynarodowego. Ten interdyscyplinarny charakter rozpoznawanych spraw i specjalizacji sędziów umożliwia Izbie holistyczne podejście do analizowanych zagadnień, co sprzyja ujednoczeniu praktyki stosowania poszczególnych instytucji na gruncie różnych gałęzi prawa.

24 października 2018 r. pełniącym obowiązki Prezesa Izby został SSN Dariusz Czajkowski, którego głównym i bardzo trudnym zadaniem było przystąpienie do organizacji Izby w zakresie administracji i orzekania.

21 stycznia 2019 r. odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które wskazało kandydatów na Prezesa Sądu Najwyższego. 26 lutego 2019 r. Prezydent RP powołał SSN Joannę Lemańską na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Kadencja Prezesa trwa 3 lata.

Początkom działalności Izby towarzyszyły liczne, niezależne od Izby, trudności organizacyjne. Pierwszy pracownik administracyjny zatrudniony został dopiero 17 listopada 2018 r., a pierwsze orzeczenia zapadły już 25 października 2018 r. Sędziowie nowo ukonstituowanej Izby podjęli intensywne działania zmierzające do zapewnienia podstaw jej funkcjonowania. W początkowym okresie istnienia Izby praktycznie wszystkie zadania tradycyjnie wykonywane przez asystentów i personel administracyjny wykonywane były samodzielnie przez sędziów. Do końca 2018 r. zorganizowano sekretariat, jak również rozpoczęto zatrudnianie asystentów. Od tej pory w Izbie regularnie wyznaczane są posiedzenia i rozprawy.

Liczba spraw rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w pobieżnej ocenie odbiega od statystyk dotyczących Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Warto jednak uwzględnić kilka dodatkowych czynników. Po pierwsze, w przeciwieństwie do pozostałych wymienionych Izb, sprawy ze skarg kasacyjnych, którym na etapie przedsądu odmówiono przyjęcia do rozpoznania stanowią niewielki odsetek rozpoznawanych spraw w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Ogromna większość spraw rozpoznawana jest w pełnym zakresie. Natomiast na przykład w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, jak wynika ze sprawozdania statystycznego za 2018 r. (przyp. 3), jedynie 35% spraw rozpoznano merytorycznie. Po drugie, ze względu na specyfikę spraw publicznych, które to rozpoznawane są przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ustawowe terminy na ich rozpoznanie w wielu przypadkach wynoszą 2, 3, 5 lub 7 dni. Oznacza to konieczność stałej gotowości do szybkiego i sprawnego rozpoznania skarg, ważnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa i standardów demokratycz-

nego państwa prawnego. Po trzecie, w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, na podstawie decyzji Kolegium Sądu Najwyższego, funkcjonuje tylko jeden wydział, co czyni porównania z innymi wydziałami pozostałych izb (a nie z całym izbami) bardziej adekwatnym.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której składy sędziowskie rozpoczęły orzekanie w pełnym zakresie w końcu 2018 r., skupiła się w pierwszym miesiącu działalności przede wszystkim na sprawach z repertorium „NSP”, dotyczących skarg na przewlekłość postępowania. Rozpoznanie tych spraw w pierwszej kolejności uzasadnione było bowiem zagrożeniem ich wtórną przewlekłością, z uwagi na termin określony w art. 11 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. *o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (tekst jednolity: Dz.U. 2018, poz. 75). Dochowanie tego terminu było często niemożliwe z uwagi na to, że wiele takich skarg wpłynęło zanim jeszcze powołani zostali sędziowie do orzekania w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Obecnie skargi te rozpoznawane są na bieżąco, w ustawowych terminach.

W 2019 r. prace Izby istotnie skupiły się na rozpatrywaniu spraw wyborczych (maj 2019 r. – wybory do Parlamentu Europejskiego, październik 2019 r. – wybory do Sejmu i Senatu). Zwraca uwagę wprowadzenie nowych rodzajów skarg wyborczych (przykładowo skargi na uchwały PKW o odmowie rejestracji list kandydatów na posłów i senatorów), co wymagało stworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych dla ich szybkiego rozpoznania. Ustawowy wymóg rozpoznania skarg w terminie 2 dni (a w praktyce – ze względu na kalendarz wyborczy – w terminie do 21 godzin), uczynił to zadanie niezwykle trudnym i wymagającym. Z satysfakcją należy stwierdzić, że wszystkie skargi rozpoznane zostały w terminie, w sposób umożliwiający PKW przeprowadzenie losowania numerów list wyborczych, a warto nadmienić, że w części z rozpoznawanych spraw konieczne było przeprowadzenie postępowania dowodowego, zaś większość orzeczeń już w dniu ich wydania zawierała uzasadnienia (co było kierowane troską o transparentność rozstrzygnięć w budzących wiele emocji sprawach wyborczych).

Jeśli chodzi o skargi nadzwyczajne, to zaczynają one napływać do Izby. Uprawnienie do ich wnoszenia posiadają Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz – w zakresie swojej właściwości – Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezes UOKiK. W omawianym okresie wyróżnić można skargi wnoszone przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich (zgodnie z przepisem przejściowym, dotyczyć one mogą orzeczeń wydanych od 1997 r.) oraz skargi wnoszone przez pozostałe uprawnione podmioty.

Z dostępnych publicznie informacji wynika, że do Prokuratora Generalnego wniesiono 5077 wniosków o złożenie skargi nadzwyczajnej, zaś do Rzecznika

Praw Obywatelskich 4953. Trwa weryfikacja tych wniosków. Dotychczas Prokurator Generalny złożył 37 skarg nadzwyczajnych, a kolejne są przygotowywane. W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoznano 1007 wniosków, w 2018 r. złożono 2 skargi nadzwyczajne, a w 2019 r. – 4 skargi. Rzecznik Praw Obywatelskich¹ poinformował o tymczasowym zaprzestaniu składania kolejnych skarg, co ma istotne znaczenie dla liczby skarg nadzwyczajnych wpływających do Sądu Najwyższego. Z drugiej grupy podmiotów uprawnionych do składania skarg nadzwyczajnych, skargę złożył do tej pory jedynie Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (w lipcu 2019 r.).

Wśród wnoszonych skarg nadzwyczajnych zdecydowanie dominują skargi w sprawach cywilnych (35 skarg). Warto podkreślić, że procedura ich wnoszenia jest analogiczna do procedury wnoszenia skargi kasacyjnej, co oznacza, że w pierwszej kolejności skarga taka przesyłana jest do sądu powszechnego, który po dokonaniu czynności wstępnych (w tym stosownych doręczeń, a nawet – w wyjątkowych przypadkach – konieczności sporządzenia uzasadnienia), kieruje skargę do Sądu Najwyższego. Wspomniana procedura wstępna oddziałuje istotnie na inercję w zakresie wpływu skarg nadzwyczajnych do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Skargi nadzwyczajne dotyczą również spraw z zakresu prawa karnego (5 skarg) oraz prawa pracy (2 skargi) i ubezpieczeń społecznych (1 skarga).

Bardzo ważną część spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są tzw. sprawy regulacyjne, czyli skargi kasacyjne od wyroków sądu apelacyjnego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz w sprawach, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT. Są to obszerne sprawy, o wysokim stopniu trudności, wymagające wyważenia interesu publicznego i indywidualnego interesu stron postępowania.

Decyzją Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego przekazane zostały sprawy dotyczące odwołań od uchwał KRS oraz decyzji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wydawanych w związku ze stosunkiem służbowym sędziego lub prokuratora. W części tych spraw Sąd Najwyższy rozpoczął dopiero kształtowanie orzecznictwa, z uwagi na to, że przed 2017 r. nie istniał tryb odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego.

W działalności Izby już na początku pojawiły się istotne zagadnienia prawne, które skłoniły składy orzekające do zastosowania takich instytucji, jak pytanie

¹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wygrana-skarga-nadzwyczajna-rpo-porzadkuje-kwestie-spadkowe-po-pani-b> oraz z 17 lipca 2019 r. (komunikat po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich w radiu Tok FM): <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-tok-fm-krytycznie-o-sytuacji-uczniow-reforma-by%C5%82a-nieprzygotowana>. O decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich informowały media, np.: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1422131,rpo-skargi-do-sadu-najwyzszego-tsueizba-kontroli-nadzwyczajnej.html>

prawne do TK (2 pytania), czy przedstawienia zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (5 zagadnień).

Po pierwszym roku działalności, z satysfakcją można stwierdzić, że w tak krótkim czasie zbudowane zostały podstawy organizacyjne i kadrowe funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Izba wybrała swoich przedstawicieli do organów Sądu Najwyższego (członkowie i zastępca członka Kolegium Sądu Najwyższego). Powołano przewodniczącego Wydziału i zastępcę przewodniczącego Wydziału, kierownika sekretariatu Izby oraz kierownika wydziału i jego zastępcę. Zatrudniono asystentów sędziów, w tym również asystentów skierowanych do Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. Rozpoczęto wydawanie Biuletynu Izby. Sąd Najwyższy podpisał z wydawnictwem Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. umowę dotyczącą wydawania publikacji *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych*, która będzie się ukazywała od stycznia 2020 r. w cyklu kwartalnym. Sędziowie orzekający w Izbie aktywnie uczestniczą nie tylko w czynnościach orzeczniczych, ale i w przedsięwzięciach o charakterze organizacyjnym. Na naradach służbowych i zgromadzeniach izby zawsze jest wysoka frekwencja, często stu procentowa. Zorganizowano dwie kilkudniowe konferencje wyjazdowe Izby (przy czym, ze względu na brak środków w budżecie Sądu Najwyższego przewidzianych na 2019 r., koszty tych konferencji ponieśli sami sędziowie). Głównym tematem szkoleniowym pierwszej konferencji (w marcu 2019 r.) była skarga nadzwyczajna, w drugim przypadku – sprawy wyborcze (we wrześniu 2019 r.).

W czerwcu 2019 r., na zaproszenie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w Sądzie Najwyższym wykład wygłosił prof. David F. Forte. Wykład zatytułowany: *Sędzia a rządy prawa – doświadczenia Stanów Zjednoczonych Ameryki* poświęcony był relacjom między władzą sądowniczą a pozostałymi dwiema władzami z perspektywy konstytucyjnej Stanów Zjednoczonych Ameryki.

W Izbie szczególną uwagę poświęcono cyfryzacji prac – większość akt jest digitalizowana. W związku z koniecznością usprawnienia rozpoznawania spraw wyborczych zorganizowano i wdrożono bezpieczne łącza z PKW, Prokuratorem Generalnym i konsulami.

Wśród kadry orzeczniczej, jak i pracowników sekretariatu panuje bardzo dobra, pełna życzliwości atmosfera. Wyzwaniem organizacyjnym, którego nie udało się zrealizować, jest dokonanie podziału Izby na wydziały, czego wymaga § 40 ust. 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2018 r. – Regulamin Sądu Najwyższego (Dz.U. 2018, poz. 660). Przeprowadzenie wyżej wskazanego podziału jest obecnie priorytetowym zadaniem organizacyjnym Izby. Uzasadnione wydaje się także przekazanie do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych części spraw zawierających element publiczny, rozpoznawanych dotychczas w pozostałych izbach Sądu Najwyższego (niezastrzeżo-

nych wyraźnie do właściwości tych izb). Służyć to będzie racjonalizacji podziału spraw w Sądzie Najwyższym.

Podsumowując należy uznać, że mimo dopiero rocznego okresu funkcjonowania Izby, podjęte przez nią działania oraz aktywność w zakresie orzecznictwa są wysoce satysfakcjonujące. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego stała się jedną z izb Sądu Najwyższego, która bazując i korzystając z ogromnego, stuletniego dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego, istotnie i twórczo ten dorobek uzupełnia.

Sędzia i rządy prawa¹

I.

„Niech to usatysfakcjonuje sąd”.

Słowa te wypowiada amerykański adwokat rozpoczynając argumentację przed sądem apelacyjnym. „Niech to usatysfakcjonuje sąd”. Brzmi jak modlitwa. Powstaje jednak pytanie, o co modli się adwokat, a co może w istocie usatysfakcjonować sąd?

Adwokat chce oczywiście, aby sąd rozstrzygnął sprawę na korzyść jego klienta. To właśnie satysfakcjonuje adwokata. Ale czy także sąd? To, co satysfakcjonuje ustawodawcę, to odpowiednia liczba głosów poparcia projektów legislacyjnych. To, co satysfakcjonuje prezydenta, to przestrzeganie wydawanych przezeń decyzji. Co zatem może satysfakcjonować sąd?

To, co przyniesie satysfakcję sądowi, to przekonanie o prawości rozstrzygnięcia, jakiego dokonał. Sąd chce racji, które będą przekonujące. Dlaczego? Ponieważ zadaniem sądu jest wydawanie uzasadnionych orzeczeń. Nie chodzi tu o intuicyjne zgadywanie. Nie chodzi o emocjonalne lub ideologiczne preferencje. Wyrok ze swej istoty musi być zasadny. Owszem, *orzeczenie* musi być produktem deliberacji, dialektycznego rozeznania obejmującego przyszłe oddziaływania tego rozstrzy-

* David F. Forte jest profesorem prawa na Cleveland State University w Cleveland Marshall College of Law. W 2016 i 2017 r. był profesorem wizytującym Garwood na Uniwersytecie Princeton. Uzyskał stopnie naukowe w Harvard College, Manchester University (UK), University of Toronto i Columbia University. Był głównym doradcą delegacji Stanów Zjednoczonych przy ONZ i zastępcą delegata do Rady Bezpieczeństwa. Był konsultantem Departamentu Stanu w kwestiach praw człowieka i sprawach międzynarodowych. Często występował przed Kongresem Stanów Zjednoczonych. Jest wiceprzewodniczącym komitetu doradczego stanu Ohio przy Amerykańskiej Komisji Praw Obywatelskich. Pomaga osobom ubiegającym się o azyl w związku z prześladowaniami religijnymi. Jest autorem wielu raportów prezentowanych przed Sądem Najwyższym Stanów Zjednoczonych.

¹ Tekst wystąpienia prof. Davida Forte w Sądzie Najwyższym 14 czerwca 2019 r., zorganizowanego przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SSN Joannę Lemańską.

gnięcia. Prawdziwy wyrok nie jest arbitralną decyzją. Dlatego podstawę praworządności stanowi sprawiedliwy i uzasadniony wyrok, nie zaś arbitralne decyzje.

W anglo-amerykańskim modelu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, o którym mam zamiar mówić dzisiaj, sądy muszą wyjaśniać przyczyny swoich rozstrzygnięć. To z pewnością trudne merytoryczne zadanie. Muszą wyjaśniać swoją argumentację szerokiemu audytorium, a ich wnioski muszą być zrozumiałe dla tych, których sytuację życiową lub majątkową kształtują. Sądy apelacyjne mają przy tym świadomość, że ich rozstrzygnięcie stanie się regułą wiążącą sądy niższej instancji. Musi zatem mieć odpowiednie uzasadnienie. Posiadanie wystarczającej liczby głosów nie może uzasadniać działalności sądów. Nie wystarcza również posiadanie uprawnień wykonawczych. Jak zauważył Alexander Hamilton, sędziowie nie mają władzy trzosa². Nie mają armii. Ich jedyną bronią są argumenty – racje, których używają.

II.

Chociaż odpowiednio „uzasadniony wyrok” jest koniecznym atrybutem każdego właściwie ustanowionego systemu prawnego, ma on szczególne znaczenie w systemie *common law*. Cechą charakterystyczną tego systemu jest bowiem spór między dwiema jednostkami bądź innymi podmiotami prawa, lub między państwem a jednostką. System *common law* nie powstał w wyniku recepcji prawa rzymskiego, ale wykształcił się na gruncie sporów o to, który farmer jest właścicielem danej krowy. Sędzia w systemie *common law* koncentruje się przede wszystkim na sporze, jaki przed nim zawisł. Na tym kto powinien wygrać, a kto przegrać i dlaczego. Na przykład *tytuł własności* – pojęcie teoretyczne – pojawiło się w systemie *common law* stosunkowo późno. Dla sędziów o wiele istotniejsze było bowiem rozstrzygnięcie o tym, kto posiadał rzecz zgodnie z prawem, co jest kwestią ustaleń faktycznych.

Od czasów *Magna Carta* podstawowe pytanie dotyczyło tego, czy – w majestacie prawa – danego obywatela można pozbawić wolności bądź własności. Także to, czy taką sprawę mogą rozstrzygać jego sąsiedzi występujący w roli ławy przysięgłych³. To, co od zawsze leżało u podstaw postępowania właściwego *common law*, to jego ścisłe odniesienie do faktów. John Adams powiedział, „fakty są uparte”. To dlatego system *common law* bardziej niż na teorii, skupia się na oddziaływaniu. Jednym z najbardziej znanych aforyzmów sędziego Olivera Wendella Holmesa Jr. było stwierdzenie, że „prawo nie jest logiczne, ono jest doświadczeniem”⁴. Nie ulega wątpliwości, że system prawa stanowionego (*civil law system*) też jest wraź-

² Alexander Hamilton, *Federalist No. 78*, [in:] *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter, Penguin Books 1961, s. 464.

³ Archives.gov. (2015). *Featured Document: The Magna Carta*. [online] Available at: http://www.archives.gov/exhibits/featured_documents/magna_carta/ [dostęp: 2019.09.08].

⁴ Oliver Wendell Holmes Jr., *The Common Law*, Boston: Little, Brown, and Co. 1881, s. 1.

liwy na oddziaływanie, a jednocześnie *common law* wypracowało również wiele spójnych teorii. Niemniej każdy z tych systemów wyrusza z innych kierunków. Co do zasady, system *common law* rozwija się „z dołu ku górze”, nie na odwrót.

W Stanach Zjednoczonych kodyfikacja objęła tylko niektóre części prawa materialnego np. w prawie spadkowym czy w odniesieniu do reguł odpowiedzialności (*negligence*). Zdarza się, że prawo stanowione niekiedy wypiera *common law*, ale nawet wówczas orzekanie na podstawie ustawy jest nadal dokonywane w stylu *common law*. Amerykańscy studenci niemal całą wiedzę o prawie czerpią z analizy konkretnych przypadków stosowania prawa (*through individual cases*). Kiedy amerykański prawnik bądź sędzia myśli w kategoriach prawniczych, zawsze wyobraża sobie jak prowadzić sprawę lub jak się od niej uchylić. Nawet sędziowie sądu apelacyjnego – w pierwszej kolejności – tworzą reguły w odniesieniu do konkretnej sprawy, którą rozstrzygają. Dopiero później zastanawiają się nad wpływem tej reguły na inne podobne przypadki w przyszłości. I czekają na kolejną sprawę. Jest to swoisty obieg zamknięty: sprawa, odwołanie, reguła, następna sprawa.

III.

Ale teraz przechodzimy do trudniejszego pytania. Jak wspominałem, sędzia *common law* skupia się przede wszystkim na tym, jak w okolicznościach danej sprawy odpowiednio uzasadnić swoje rozstrzygnięcie. Czy amerykańska konstytucja utrzymała ten sposób orzekania, czy może doprowadziła do jego przekształcenia w inny model? Czy w warunkach systemu federalnego amerykański sędzia pozostał w istocie sędzią *common law*?

W 1787 r. działał w Ameryce pewien wpływowy pisarz, który występował pod pseudonimem *Brutus*. *Brutus* przeanalizował proponowaną Konstytucję. Jego zaniepokojenie wzbudził szczególnie sposób ustanowienia w niej sądownictwa oraz pozycja sędziego. Stwierdził, że owi nowi sędziowie nie będą w stanie wydawać bezstronnych orzeczeń. Będą bardziej zainteresowani władzą niż rozstrzygnięciem o sprawach stających przed nimi osób. W rezultacie, że staną się Cezarami.

„[Sędziowie] mają się znaleźć w sytuacji zupełnie niespotykanej w wolnym kraju. Mają być całkowicie niezależni, zarówno od ludzi, jak i od władzy ustawodawczej. Niezależni na urządzie i niezależni finansowo. Żadna władza nie będzie poprawiać ich błędów; nie będą usuwani z urzędu nawet za wydawanie błędnych orzeczeń”⁵.

Innymi słowy stwierdził, że nowi sędziowie będą upoważnieniu przez Konstytucję do wydawania dekretów, nie wyroków.

Jaka była zatem konstytucja, która tak bardzo niepokoiła *Brutusa*? Krótko przed jego uwagami, twórcy Konstytucji spędzili w odosobnieniu ponad trzy gorące letnie miesiące, obradując za zamkniętymi drzwiami w Filadelfii. We wrześniu

⁵ Herbert J. Storing, *The Anti-Federalist*, University of Chicago Press 1985, s. 163.

1787 r. przedstawili plan, który – jak zakładali – wprowadzać miał rządy oparte na zasadzie równowagi. Władza miała być podzielona, z jednej strony, między poszczególne stany i nowy rząd o charakterze centralnym. Z drugiej zaś podział dotyczyć miał poszczególnych części tego centralnego rządu. Jak pisał James Madison,

„W złożonej republice (*compound republic*), jaką ma być Ameryka, władza przekazana przez lud zostaje najpierw podzielona na dwa odrębne rządy. Następnie część przydzielona każdemu z nich jest także podzielona na odrębne i oddzielone od siebie części. W ten sposób tworzy się podwójne zabezpieczenie dla praw jednostki. Oddzielone rządy będą kontrolowały się nawzajem, a jednocześnie każdy z nich będzie kontrolowany przez siebie”⁶.

Mając na uwadze, że konstytucja może być legitymizowana wyłącznie przez naród, w szczególności taka, która wprowadza silniejszą władzę na szczeblu centralnym niż ta, której oczekiwano, twórcy Konstytucji przedstawili swoje założenia mieszkańcom kilku stanów, aby uzyskać akceptację dla swoich założeń. Także mieszkańcom stanu Nowy Jork. Warto podkreślić, że proponowana konstytucja została przedstawiona mieszkańcom poszczególnych stanów, nie zaś ich organom ustawodawczym. Zgodnie z przekonaniem, że tylko oni mogą uprawomocnić jej założenia.

Prawdopodobnie to właśnie ta Konstytucja tak bardzo niepokoiła *Brutusa*. Zaczął zatem pisać kolejne listy i publikować je we wpływowym periodyku *The New York Journal*, potępiając w nim wszystkie niebezpieczeństwa wynikające z proponowanych konstytucyjnych założeń⁷. Kierując swoje słowa do wyborców, którzy w najbliższych miesiącach mieli wybierać delegatów stanu Nowy Jork na zjazd ratyfikacyjny (*New York State Ratifying Convention*), odnosił swoją krytykę głównie do założeń władzy sądowniczej. To, czego obawiał się najbardziej, wiązało się z przewidywaniem, że wzrost znaczenia sądownictwa w istocie zdominuje system oparty na podziale władz.

„Stanowisko sądu najwyższego, niezależnie jakie by nie było, zyska moc prawa. Nie ma bowiem w konstytucji takiej władzy, która mogłaby poprawiać czy kontrolować rozstrzygnięcia tego sądu. Od jego wyroków nie będzie odwołania. Także ustawodawca nie będzie w stanie uchylić takiego wyroku, jako że sędziowie będą upoważnieni przez konstytucję do wydawania decyzji ostatecznych”⁸.

Rozumiejąc, że konstytucja nie ograniczała się jedynie do określenia struktury systemu rządów, *Brutus* oświadczył: „to nie konstytucja ma być kontrolowana przez ustawodawcę, ale to ustawodawca powinien podlegać kontroli konstytucji”. Płynie z tego dosyć jasny wniosek: Kongres „nie ma przez to żadnego prawa do

⁶ James Madison, *Federalist No. 51, The Federalist Papers*, s. 320.

⁷ Herbert J. Storing, *The Anti-Federalist*, s. 103.

⁸ *Ibidem*, s. 165.

uchylania wyroku [sądu] wydanego na podstawie konstytucji. Musi następnie odebrać prezydentowi funkcję głównego dowódcy sił zbrojnych i przekazać ją innej osobie”⁹. Twórcy Konstytucji zakładali utrzymanie równowagi władz, ale *Brutus* zamiast równowagi dostrzegał jedynie dominację.

Twórcy konstytucji doskonale zdawali sobie sprawę z greckiego rozumienia polityki – między jednym, nielicznymi i wieloma. Byli świadomi tego, jak rządy jednego – króla – przerodziły w tyranie, a rządy niewielu – arystokracji – w oligarchię. Wreszcie i tego, że rządy wielu – demokracja, miały służyć, zgodnie z wizją Arystotelesa, nie tyle dobru wspólnemu, co zaspokajaniu potrzeb obywateli¹⁰. W przeciwieństwie jednak do Greków, w tym Arystotelesa, który nie znalazł właściwego rozwiązania, twórcy amerykańskiej Konstytucji starali się stworzyć strukturę, w której jeden – Prezydent, nieliczni – Senat oraz wielu – Izba Reprezentantów będą się wzajemnie równoważyć i przeciwdziałać koncentracji władzy, sprzecznej z zasadą poszanowania praw i wolności jednostki.

Ale *Brutus* widział sprawy inaczej. Konstytucja, która nie kontroluje władzy sądowniczej sprawi, że Sąd Najwyższy przerodzi się w tyrana-oligarchę i przytłoczy inne władze, niszcząc tym samym równowagę, której istnienie zakładali twórcy konstytucji. „W swoich decyzjach [sędziowie Sądu Najwyższego] nie będą ograniczeni żadnymi ustanowionymi zasadami. Posiadą możliwość dowolnego kształtowania władzy. Efektem tego będzie nieunikniona supremacja władzy sądowniczej”¹¹.

Jak wskazywał *Brutus*, pod rządami Sądu Najwyższego załame się nie tylko podział w obrębie władzy centralnej, ale także ten, który odnosi się do jej relacji z poszczególnymi władzami stanowymi. Przewidywał, że rząd federalny nieuchronnie rozszerzy zasięg swoich uprawnień kosztem stanów. Stanie się tak z uwagi na dążenie sędziów do wzmocnienia swojej władzy oraz władzy centralnej. Jak podsumowywał,

„Łatwo zauważyć, że w miarę jak rząd przejmuje władzę i kompetencje, przy pomocy liberalnej wykładni konstytucji, jakiej mogą dokonywać sędziowie, poszczególne stany mogą stopniowo tracić swoje prawa, aż staną się one na tyle błahie i nieistotne, że nikomu na nich nie będzie już zależało”¹².

IV.

Kto mógłby sprzeciwić się tak silnej krytyce? Jeden człowiek sądził, że może. Jeden mężczyzna uznał, że musi pokonać *Brutusa*. Był nim Alexander Hamilton. Alexander Hamilton, który podczas wojny o niepodległość został ad-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ W swej zdegenerowanej postaci “democracy [is] for the benefit of men without means”. Aristotle, *The Politics*, London: Penguin Books 1992, s. 190.

¹¹ Herbert J. Storing, *The Anti-Federalist*, s. 165.

¹² *Ibidem*, s. 172.

utantem generała Jerzego Waszyngtona¹³. Alexander Hamilton, który poprowadził swoich żołnierzy z rozładowanymi muszkietami w desperackim ataku na doświadczonych brytyjskich żołnierzy w bitwie o Yorktown. Po to, aby zapewnić zwycięstwo i amerykańską niepodległość¹⁴. Alexander Hamilton, który będzie kształtował przyszłość gospodarczą Ameryki jako sekretarz skarbu podczas prezydentury George'a Washingtona¹⁵. Alexander Hamilton zmierzył się teraz z *Brutusem*.

W sześciu esejach, które wkrótce staną się częścią zbioru znanego jako *The Federalist Papers*, Hamilton, występując jako *Publius*, pouczał *Brutusa* o naturze władzy sądowniczej. Podczas gdy *Brutus* obawiał się o *formalne* uprawnienia sądownictwa wynikające z Konstytucji. Hamilton koncentrował się na tym, czym właściwie zajmują się sędziowie, kongresmeni i prezydenci. Wiedząc, na czym polega władza sądenia (Hamilton był jednocześnie bardzo uzdolnionym prawnikiem)¹⁶, przewidywał: „Władza sądownicza, z uwagi na istotę powierzonej jej funkcji, będzie zawsze rodziła najmniej niebezpieczeństw dla praw politycznych wywodzonych z Konstytucji”¹⁷.

W systemie trójpodziału Hamilton przypisywał „SIŁĘ” władzy wykonawczej, „WOLĘ” ustawodawcy, a potencjalnie najbardziej rozważny „OSĄD” władzy sądowniczej¹⁸. Tutaj ponownie pojawia się słowo: orzeczenie.

Hamilton nie tylko zgadzał się z *Brutusem*, że sędziowie nie byli poddani formalnej kontroli w zakresie sprawowania władzy, ale jednocześnie twierdził, że *muszą* pozostać niezależni od innych władz. Konstytucja ustanowiła niezależnych sędziów po to, aby przyznać im kompetencję do ograniczania egzekutywy i legislatywy. Bez takich ograniczeń oraz innych mechanizmów przewidzianych w Konstytucji, wszelkie przekroczenie uprawnień przez legislatywę bądź egzekutywę mogłoby zostać skorygowane jedynie w drodze „apelu do Nieba”, z wszelkimi zakłóceniami i bólem, jakie niesie rewolucja. Hamilton pisał później: „jeżeli prawa nie wystarczą, aby kontrolować dążenia jednostek za pośrednictwem niezależnego sądownictwa, musi to czynić bagnet”¹⁹.

Konstytucja potrzebuje zatem niezależnego sądownictwa po to, aby gwarantować ochronę przed tyranią. „Szczególnie istotna jest całkowita niezależność sądów w granicach Konstytucji”, oświadczał niezachwianie²⁰. *Brutus* obawiał się tyranii.

¹³ Ron Chernow, *Alexander Hamilton*, New York: The Penguin Press 2004, s. 85–129.

¹⁴ *Ibidem*, s. 160–165.

¹⁵ *Ibidem*, s. 319–333.

¹⁶ See Julius Goebel Jr. ed., *The Law Practice of Alexander Hamilton*, New York: Columbia University Press 1964.

¹⁷ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No. 78*, s. 464.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Harold Coffin Syrett, *The Papers of Alexander Hamilton, Vol. 25*, Columbia University Press 1977, s. 526.

²⁰ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No. 78*, s. 465.

Publius – chaosu i rewolucji, którym mogły przeciwdziałać jedynie niezależne sądownictwo i zasada rządów prawa. Hamilton oświadczał: „wolność nie może obawiać się sądownictwa”²¹.

V.

Ale czy poglądy Hamiltona na temat władzy sądowniczej korespondowały ze stanowiskiem innych twórców Konstytucji? Materiały źródłowe potwierdzają, że tak. *Brutus* z pewnością miał rację twierdząc, że Konstytucja niemal nie przewidywała kontroli władzy sądowniczej. Działo się tak dlatego, że jej twórcy nie wyobrażali sobie, aby taka zewnętrzna kontrola Sądu Najwyższego była w ogóle potrzebna. Dążyli więc konsekwentnie do tego, aby usunąć jej wszelkie możliwe przejawy.

Istnieją pewne wątpliwości co do tego, czy twórcy Konstytucji przewidywali wykonywanie sądowej kontroli konstytucyjności w tak szerokim wymiarze. Z pewnością przeciwnicy Konstytucji byli zgodni, że taka kontrola będzie miała miejsce, i to wzbudzało ich niepokój. Ale w porównaniu z troską o legislatywę, egzekutywę oraz władzę stanów, twórcy Konstytucji nie obawiali się zbytnio sądownictwa.

W rzeczywistości brak niezależności sądownictwa stanowił jeden z zarzutów stawianych królowi w Deklaracji Niepodległości. W Deklaracji zarzucano, że król „uczynił sędziów zależnymi od jego woli na czas trwania kadencji, wysokością wypłacanych im wynagrodzeń”. W odpowiedzi na rzekome nadużycia króla w stosunku do sądownictwa, twórcy Konstytucji wprowadzili ochronę sędziów, którzy sprawują swój urząd „nienagannie”. Zastosowali pojęcie, które oznacza niezależność na całe życie²². Przewidzieli również ochronę uposażenia sędziowskiego, które „nie może być obniżone, dopóki pełni swój urząd”²³. Zagwarantowali sędziom dożywotnie kadencje ponieważ uważali, że niezależność sędziowska oraz praworządność są ze sobą nierozdzielnie połączone. Aby osiągnąć jedno, należy zabezpieczyć drugie.

Spójrzmy teraz, czego twórcy Konstytucji nie przewidzieli. W toku prac nad Konstytucją wysuwano propozycję utworzenia instytucji podobnej do tej, jaka rozwinęła się następnie w Europie: Rady Rewizji (*Council of Revision*), w skład której wchodziłoby sędziowie Sądu Najwyższego i Prezydent. Rada miałaby za zadanie sprawować kontrolę konstytucyjności prawa tworzonego przez Kongres zanim stanie się ono wiążące. Twórcy Konstytucji odrzucili jednak ten pomysł. Uznali, po pierwsze, że sądy mogą dokonać kontroli konstytucyjności prawa przy okazji rozpatrywanych spraw. Po drugie, znacznie ważniejsze, uznano, że włączenie sądów w proces stanowienia, nie zaś stosowania prawa, byłoby sprzeczne z ich funkcją²⁴.

²¹ *Ibidem*, s. 464.

²² U.S. Constitution, art. III, § 1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Jeffrey Anderson, *Learning from the Great Council of Revision Debate*, “The Review of Politics” 68, no. 1 (2006), s. 79–100.

Zamiast Rady Rewizji (*Council of Revision*) opowiedziano się za przyznaniem Prezydentowi prawa weta²⁵.

Oczywiście Konstytucja przyznaje Prezydentowi i Kongresowi prawo do mianowania sędziów i tworzenia podstaw prawnych ich działania. Chodzi tu jednak o wzmocnienie władzy sądowniczej. Twórcy Konstytucji przewidywali na przykład, że powierzona Senatowi kompetencja akceptowania powołań sędziów pozwoli uniknąć nominowania na stanowiska sędziowskie faworytów Prezydenta²⁶. *Publius* spodziewał się, czego nie potwierdziły pierwsze obrady, że Kongres wykorzysta swoją władzę do takiego określenia właściwości Sądu Najwyższego w sprawach odwoławczych, która sprawi, że proces sądowy będzie wydajny, a przy tym nie doprowadzi do ograniczenia władzy Sądu²⁷. Hamilton i twórcy Konstytucji wierzyli także, że uprawnienia w zakresie impeachmentu będą ustanawiane tylko w wyjątkowych wypadkach oraz, że będą spełniać standardy proceduralne w odniesieniu do odpowiedzialności karnej sędziów, jak również te wynikające z konstytucyjnej, bardziej niż z politycznej, legitymacji Prezydenta²⁸. Jednocześnie, w zakresie pełnienia urzędu, Konstytucja zagwarantowała sędziom szeroki immunitet.

Zarówno *Brutus*, jak i *Publius* mieli zatem rację, że twórcy Konstytucji przewidywali osadzenie kontroli sądowej na fundamencie instytucjonalnej niezależności władzy sądowniczej. W tym samym momencie, w którym Hamilton, stając w obronie Konstytucji, deklarował przyznanie sądownictwu uprawnienia do kontrolowania innych władz, podkreślał także niezależność tejże władzy sądowniczej od systemu kontroli i równowagi (*checks and balances*) który Konstytucja przewidziała w odniesieniu do Prezydenta i Kongresu.

Na uwagi *Brutusa*, że niezawisłość sądów oznaczała ich zwierzchnictwo, Hamilton odpowiadał:

„Wniosek ten w żaden sposób nie zakłada wyższości władzy sądowniczej nad władzą ustawodawczą. Zakłada jedynie, że władza suwerena jest wyższa od obu; a tam, gdzie wola prawodawcy, ujęta w ustawie, stoi w sprzeczności z wolą suwerena wyrażoną w Konstytucji, sędziowie powinni kierować się raczej tym drugim, niż opierać na pierwszym”²⁹.

Jedno, w co Hamilton szczerze wierzył myśląc o kontroli sądownictwa, to przyznanie władzy ustawodawczej uprawnień w zakresie impeachmentu. Uznawał, że w skrajnym przypadku, kiedy sądownictwo podejmie próbę zastąpienia władzy ustawodawczej w zakresie stanowienia prawa, Kongres będzie posiadał odpowied-

²⁵ U.S. Constitution.

²⁶ John McGinnis, *Appointments Clause*, [in:] *The Heritage Guide to the Constitution*, ed. David F. Forte, Washington, D.C.: Regnery Publishing 2014, s. 271.

²⁷ Judiciary Act, 1 Stat. 73 (1789).

²⁸ Michael Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*, 2d. ed., Lexis Publishing 2000.

²⁹ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No. 78*, s. 466.

nie środki do ochrony własnych kompetencji w drodze impeachmentu³⁰. Jak jednak pokazała historia, tutaj akurat się mylił. Impeachment okazał się zupełnie niepraktyczną metodą ograniczenia władzy sędziowskiej, niespełniającą w tym zakresie swojej konstytucyjnej funkcji.

VI.

Niemniej jednak może się wydawać, że *Publius* mógł wpaść w pułapkę *Brutusa*. Przyznając, że intencją twórców Konstytucji było utworzenie niezależnego sądownictwa, tak jak wytykał to *Brutus*, jak mógł Hamilton, występujący jako *Publius*, odpowiedzieć na bardziej niewygodne oskarżenie: czy posiadając tak silną i niekontrolowaną władzę sędziowie, przy podejmowaniu decyzji, nie zwrócą się bardziej w kierunku władzy, a nie prawa? *Brutus* twierdził, że tak sędziami, jak i prawodawcą kierują te same motywacje. Czy zatem sędziowie, w swoich długich togach nie mają takiego samego pragnienia władzy, jak kongresmeni w długich płaszczach? Czy to zarozumiałość Hamiltona podpowiedziała mu, że sprawujący urząd sędziowie nie będą korzystać ze swojego PRAGNIENIA (*will*)? Jaką mamy pewność, że w systemie opartym na niekontrolowanej władzy sędziowskiej, sędziowie pozostaną sędziami *common law*, zdolnymi do rozstrzygnięcia spraw, nie zaś do stawiania się aktorami gry politycznej?

Hamilton i na to pytanie miał odpowiedź: to cnota. Najbardziej podstawowa cecha, która leży u podstaw bycia sędzią. Pisał:

„Często zauważa się, z wielką słuszością, że obszerny kodeks jest jedną z niedogodności nierozłącznie związanych z zaletami wolnego rządu. Aby uniknąć arbitralności w sądzie konieczne jest, aby były one ograniczone ścisłymi przepisami i precedensami, które służą określeniu i wskazaniu ich obowiązków w każdej konkretnej sprawie, jaka przed nimi zawisła”³¹.

Gdziekolwiek znajduje się sędzia, pozostaje związany ograniczeniami, które dookreślają jego władzę. Sędziowie, jak podkreślał Hamilton, powoływani są w specjalny sposób. Podstawowym aspektem powołania jest zaś to, że wprowadza ono ograniczenia. Ma granice, co podkreślał kąśliwie: „nie zajmuję się polityką – to nie moja sprawa. Zrezygnowałem, kiedy wstąpiłem do klasztoru”³². Twórcy Konstytucji, chociaż nie byli katolikami, rozumieli znaczenie powołania oraz obowiązków, jakie się z nim wiążą.

George Washington rozumiał ograniczenia związane z pełnieniem funkcji publicznej. Zrozumiał to, kiedy poddał dowodzenie armią kontroli cywilnej, jak

³⁰ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No. 81*, s. 483–484.

³¹ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers No. 78*, s. 470.

³² Margaret Talbot, *Supreme Confidence: the Jurisprudence of Justice Antonin Scalia*, “The New Yorker” March 28, 2005, <https://www.newyorker.com/magazine/2005/03/28/supreme-confidence> [dostęp: 2019.09.06].

wielu utytułowanych dowódców przed nim, a następnie przejął pełnię władzy politycznej³³. Podczas swojego pierwszego Święta Dziękczynienia, modlił się:

„a także, abyśmy mogli zjednoczyć się w najbardziej pokornym składaniu modlitw i błagań wielkiemu Panu i Władcy Narodów i błagać go o przebaczenie naszych narodowych i innych przestępstw – abyśmy wszyscy, pełniący i niepełniący funkcji publicznych, mogli wykonywać wszystkie nasze obowiązki należycie – aby uczynić nasz rząd błogosławieństwem dla całego narodu, stale będąc rządem mądrych, sprawiedliwych i konstytucyjnych praw, dyskretnie i wiernie wykonywanych i przestrzeganych...”³⁴.

To samo odnosi się do sędziów. W gąszczu praw moralnych, które wiążą sędziego jako *sędziego*, uczy się on trudnej sztuki będącej cnotą publiczną, mianowicie arystotelesowskiego nawyku działania właściwie³⁵. Rozważmy teraz, co tak naprawdę wiąże sędziego właśnie jako sędziego.

Na początek jest to *ustawa* oraz wszelkie akty wykonawcze i administracyjne. Cytując św. Augustyna, św. Tomasz z Akwinu pisze: „w tych ziemskich pracach, chociaż ludzie osądzają je, kiedy je ustanawiają, jeżeli zostaną ustanowione i uchwalone, sędziowie nie mogą ich już sądzić, ale mają sądzić w zgodzie z nimi”³⁶. Sądy są więc związane przepisami prawa stanowionego. Sędzia Antonin Scalia słynął z podkreślania sztuki tekstualizmu (*the art of textualism*) i wywarł w tym zakresie olbrzymi wpływ na innych sędziów Sądu Najwyższego. Szanując władzę legislatywy i egzekutywy, sądy potwierdzają polityczną legitymację tych władz, które w większym stopniu odpowiadają przed narodem. Działając w zgodzie z prawem stanowionym sądownictwo umacnia w ten sposób legitymację władzy państwowej.

Drugim elementem jest *prawo sądowe* bądź precedens. Funkcjonuje on w formie sądowo tworzonego prawa, które wiąże jak ustawa, a jednocześnie wciąż podlega interpretacji.

Pojawia się tutaj dodatkowe podobieństwo między prawem stanowionym a precedensem – kierują one uwagę sędziego na to, co już miało miejsce. Wskazują, że prawem, które ma zastosować sędzia jest prawo *de lege lata*, coś już ustanowionego, w przeciwieństwie do prawa *de lege ferenda*, czyli prawa takiego, jakie powinno być. Przez to też oba systemy – prawo stanowione i precedensowe – odsuwają sędziego od jego własnych preferencji. Należy przy tym wspomnieć, że częścią prawa sądowego jest także prawo kształtujące sam system sądownictwa, w którym sądy niższego szczebla przestrzegają zasad ustanowionych – w zakresie

³³ John Ferling, *The Ascent of George Washington: The Hidden Political genius of an American Political Icon*, New York: Bloomsbury Press 2009, s. 232–235.

³⁴ George Washington, “Thanksgiving Proclamation, 3 October 1789”, *Founders Online*, <https://founders.archives.gov/documents/Washington/05-04-02-0091> [dostęp: 2019.09.06].

³⁵ Aristotle, *The Nicomachean Ethics*, II, i, (1103b), London: Penguin Books 1953, s. 32.

³⁶ Thomas Aquinas, *Summa Theologiae*, translation Fathers of the English Dominican Province Part II-II, Q. s. 60, New Advent, at <http://www.newadvent.org/summa/3060.htm>

ich jurysdykcji – przez sądy wyższych instancji. W ten sposób system, w tak wielu różnych sprawach, pozostaje spójny na obszarze całego państwa.

Trzecim elementem jest *prawo procesowe*, które ogranicza to, co sąd może usłyszeć, jakie dowody mogą zostać dopuszczone oraz w jaki sposób może wymierzyć sprawiedliwość. Jak się dowiaduje każdy amerykański student prawa, a co wie także każdy prawnik i każdy sędzia – sądy nie mogą wybierać spraw, które mają rozstrzygnąć. Ograniczone są granicami danej sprawy, co oznacza, że musi mieć ona powoda (wnioskodawcę), pozwanego (uczestnika) oraz odpowiednie podstawy prawne. Strony muszą bronić swoich racji, czyli pokazać, co konkretnego mogą zyskać lub stracić w tym sporze. Sama sprawa musi przy tym nadawać się do rozstrzygnięcia, co oznacza, że nie istnieją inne możliwości jej pozasądowego rozstrzygnięcia. Każdy z tych elementów musi występować w konkretnej sprawie, a prawo leżące u jej podstaw jest bardzo obszerne.

Czwartym elementem prawa jest *prawo doktryny*. Każdy spór prawny dotyczy jednej lub więcej dziedzin tematycznych, z których każda ma swoje własne złożone koncepcje, standardy i swoją historię. Niezależnie od tego, czy będzie to prawo umów, prawo deliktowe, prawo antymonopolowe, prawo podatkowe, prawo upadłościowe, prawo rozwodowe, prawo spółek czy którakolwiek z licznych dziedzin prawa, o których uczy się podczas studiów, a następnie praktykuje – ma ona spójną treść znaną jako „doktryna”. Wyjaśnia ona liczne zagadnienia szczegółowe i zasady odnoszące się do niemal każdej dyskusji toczonyj na gruncie obowiązującego prawa, a tym samym wyznacza właściwy kontekst, w jakim sędzia ma rozstrzygać konkretną sprawę.

Piąty element to *prawo konkretnej sprawy* lub *rzeczy osądzonej*. Z chwilą kiedy sprawa zostaje w pełni i całkowicie rozstrzygnięta, żaden sąd nie może dokonać jej rewizji ani ponownie wszcząć postępowania. Chociaż ustawodawca może zmienić podstawy prawne ze skutkiem dla praw stron konkretnego sporu, z chwilą kiedy zostaje on rozstrzygnięty, nie można już dokonać – także w drodze ustawodawczej – żadnych zmian odnoszących się do sfery praw i obowiązków ustalonych przez sąd.

Szóstym ograniczeniem jest *prawo sędziego* lub etyka sędziowska. Odpowiednie zachowanie sędziego jest częścią kontynentalnej tradycji prawnej od stuleci. W Stanach Zjednoczonych, pierwsze zasady etyki sędziowskiej (*Canons of Judicial Ethics*) przyjęto w 1924 r. W 1972 r. zasady te zostały zmienione i zrehabilitowane w kodeksie postępowania sądowego (*Code of Judicial Conduct*), który stał się podstawą niemal wszystkich kodeksów postępowania sądowego w poszczególnych stanach³⁷. Kodeks reguluje takie obszary postępowania sądowego, jak przestrzeganie prawa, staranność i bezstronność, konflikty interesów oraz działania dotyczą-

³⁷ *Model Code of Judicial Conduct*, “American Bar Association” April 18, 2018, https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/resources/judicial_ethics_regulation/mcjc/ [dostęp: 2019.09.06].

ce wyboru sędziego. Ponadto ustawy federalne regulują też kwestię odwoływania sędziów.

Siódmym elementem jest *prawo prawa (law of law)* czy też to, co czyni konkretny akt wiążącym. Prawo musi posiadać określone cechy, aby mogło być prawem. Nie zaś aktem arbitralnym lub absurdalnym. Zasada legalizmu została wyjaśniona w słynnej debacie Hart-Fuller sprzed pół wieku. Chociaż Lon Fuller nazwał swoją teorię „wewnętrznym prawem naturalnym”, jego stanowisko jest bardziej nakreśleniem natury prawa pozytywnego, jako prawa, oraz zewnętrznych moralnych granic tego, co sędzia może egzekwować jako prawo pozytywne. Aby mogło być ono legalne, twierdzi Fuller, musi posiadać pewne wewnętrzne atrybuty: zasady muszą mieć charakter generalny, muszą być publicznie ogłoszone, muszą działać na przyszłość, być jasne i zrozumiałe, spójne, możliwe do przestrzegania, względnie stabilne i dokładnie przekazywane. Bez tych elementów, uchwalenie prawa byłoby nieważne z powodu niejasności bądź jego arbitralności³⁸. Po prostu nie byłoby prawem, a sędzia nie mógłby go egzekwować. Zasada ta została ogłoszona w jednej ze spraw już w 1610 r. przez Lorda Coke’a: „Wygląda na to, że w wielu sprawach, prawo zwyczajowe (*common law*) będzie kontrolować działania parlamentu, a czasami osądzi je, jako całkowicie nieważne: wtedy, kiedy taki akt sprzeciwi się wspólnemu prawu i rozsądkowi, kiedy będzie odrażający, albo niemożliwy do wykonania, prawo zwyczajowe osądzi je i uzna ten akt za nieważny”³⁹.

Ósmy składnik moralnej struktury pozytywnego prawa to *prawo rozumu*, a ściślej *prawo argumentacji (the law of reason)*. Jak wspomniano, cechą angloamerykańskiego systemu prawnego jest moralna odpowiedzialność sędziego za jego decyzję, szczególnie na poziomie apelacyjnym. Sędzia musi publicznie przedstawić uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia, otwartego na krytykę oraz racjonalne zarzuty. Nie wystarcza zatem, aby sędzia przestrzegał wszystkich elementów prawa pozytywnego, co wskazano powyżej. Musi publicznie wykazać, że pozostał wierny prawu. Jest on przez to nie tylko związany moralnymi ograniczeniami prawa pozytywnego, musi być także zrozumiały.

Prawo rozumu (*the law of reason*), jako wewnętrzny element sztuki sądenia każe postawić pytanie o prawo naturalne. Jak to ujął Cynceron: „Jest tylko jedna niezbędna sprawiedliwość, która spaja społeczeństwo, i jedno prawo, które ustanawia tę sprawiedliwość. To prawo jest właściwym powodem, który jest prawdziwą regułą wszystkich nakazów i zakazów. Kto lekceważy to prawo, czy to pisemne, czy niepisane, staje się z istoty rzeczy niesprawiedliwy i niegodziwy”⁴⁰.

Wszystko to skłania sędziego w amerykańskim systemie prawnym do przestrzegania *prawa konstytucyjnego*. Twórcy Konstytucji nie uważali, że jest ona

³⁸ Lon Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press 1964.

³⁹ Dr. Bonham’s Case, 8 Co. Rep. 107a, 114a C.P. 1610 (1610).

⁴⁰ Cicero, *On the Laws (De Legibus)*, in *The Treatises of Cicero*, translation C. D. Yonge, London 1853. “On the Laws,” Book I, chapters 10–16, available at <http://pirate.shu.edu/~knightna/west-civ1/cicero.htm>

wspaniałym politycznym gmachem; jest prawem, które ma być stosowane przez sądy. Kiedy sędzia Marshall zastanawiał się, jakie znaczenie ma Konstytucja dla niego, jako sędziego, oświadczył: „Twórcy Konstytucji przewidywali [tj. zamierzali] ten instrument jako zasadę zarówno dla rządu sądów, jak i ustawodawcy. Dlatego, zatem, Konstytucja nakazuje sędziom złożyć przysięgę, aby ją popierać? Ta przysięga z pewnością w szczególny sposób dotyczy ich postępowania, jako sprawujących urząd [tj. wykonujących władzę sądowniczą]. Jakież niemoralne byłoby narzucanie im tego, jeżeli mieliby służyć, jako ci, którzy są powołani do naruszania tego, co przysięgali chronić⁴¹.

Wszystkie wspomniane wyżej elementy ustanawiają szeroką perspektywę obowiązków, które prowadzą sędziego w kierunku prawa i rządów prawa. Są to wskazówki, dzięki którym sędzia może wydać odpowiednio uzasadnione rozstrzygnięcie. Stanowią podstawę do samodyscypliny oraz bezstronności. Filozof Michael Polanyi ujął to trafnie: „*wolność osobista do robienia tego, co mu się podoba, ustępuje wolności osoby odpowiedzialnej do robienia tego, co musi*”⁴². Wola poddaje się osądowi.

VII.

Dzisiaj widzimy, jak o Sądzie Najwyższym Stanów Zjednoczonych mówi się, jako o stroniczej instytucji politycznej (*partisan political institution*). Widzimy też, co dzieje się z osobami nominowanymi do Sądu Najwyższego, kiedy stają przed senacką komisją (*Senate Judiciary Committee*). Czy zawsze tak było? Nie, nie było.

Chociaż twórcy Konstytucji zabiegali o niezależne sądownictwo, które mogłoby kontrolować władzę wykonawczą i ustawodawczą, starali się także zapobiec temu, aby działało ono w sposób polityczny. Aby chronić zasadę rządów prawa, sędzia pełniący swój urząd musi być po prostu sędzią, nikiem innym.

Ze swojej strony sądy federalne bardzo wcześnie izolowały się od procesów politycznych. W 1792 r. Kongres zezwolił federalnym sądom okręgowym na wypłacanie emerytur weteranom, a ich decyzje miały być zatwierdzane przez Sekretarza Wojny (*Secretary of War*). Sądy odmówiły tego twierząc, że nakłada to na nie obowiązki, które nie mają charakteru sądowego, a ich decyzje nie mogą podlegać wetu innej władzy. W odpowiedzi Kongres zmienił prawo, uwalniając sędziów od tego wykonawczego obowiązku⁴³.

W kolejnym roku, w 1793, podczas wojny między Wielką Brytanią a rewolucyjną Francją, prezydent George Washington zwrócił się do Sądu Najwyższego

⁴¹ Marbury v. Madison, 5 U.S. 137, (1803).

⁴² Michael Polanyi, *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*, London: Routledge 1958, s. 208–209.

⁴³ Wythe Holt and John Blair: “Safe and Conscientious Judge”, [in:] *Seriatim: The Supreme Court before John Marshall*, ed. Scott Douglas, New York: New York University Press 1998, s. 173–176.

o radę w sprawie interpretacji traktatów łączących Stany Zjednoczone z oboma walczącymi państwami. Sąd Najwyższy odmówił, nawiązując w swojej opinii do istoty powierzonej mu roli sądowniczej oraz opierając się na brzmieniu Konstytucji:

„Ustanowiony w Konstytucji podział władz oraz ich wzajemne kontrolowanie się, jak również funkcja powierzona sędziom Sądu Najwyższego, stanowią podstawę do formułowania silnych argumentów przeciwko właściwości pozasądowego rozstrzygnięcia skierowanych pytań; należy w szczególności uwzględnić, że przekazana Prezydentowi w Konstytucji władza nominowania szefów departamentów opiniodawczych wydaje się być *celowo*, jak i wyraźnie ograniczona tylko do departamentów *wykonawczych*”⁴⁴.

Wreszcie w 1803 r., w słynnej sprawie *Marbury v. Madison*, naczelny sędzia John Marshall ustanowił doktrynę, w myśl której sprawy niemające charakteru prawnego, miały być rozwiązywane wyłącznie w kręgach politycznych:

„Zgodnie z Konstytucją Stanów Zjednoczonych Prezydent jest obdarzony pewnymi ważnymi uprawnieniami politycznymi, w ramach których ma on korzystać z własnego uznania, i jest w sferze politycznej odpowiedzialny tylko przed swoim krajem i własnym sumieniem...”⁴⁵.

Jego działania „nigdy nie mogą być badane przez sądy”. Z drugiej strony, jak stwierdził „wyjaśnianie, jakie jest prawo stanowi bezwzględny obowiązek władzy sądowniczej”, ale kiedy ustawodawca nakłada określone obowiązki na urzędników wykonujących prawo, „kiedy prawa jednostek są uzależnione od wykonywania tych obowiązków; staje się urzędnikiem wykonującym prawo; podlega prawu i nie może wedle swojego uznania pozbawić praw innych osób”⁴⁶.

Podsumowując, owa moralna perspektywa sądenia utrzymywała sędziów w amerykańskim systemie prawnym w zgodzie z ich funkcją i, przez większą część historii, powstrzymywała ich przed wkraczaniem w obszar decyzji politycznych. Wyjątkowe wypadki, do jakich należy sprawa *Dred Scott*⁴⁷ uznająca niewolnictwo na terytoriach federalnych, pozwalały na formułowanie opinii, takich jak Abrahama Lincolna:

„Szczerzy obywatel musi wyznać, że jeśli polityka rządu w istotnych kwestiach dotyczących całego narodu zostanie nieodwoalnie zmieniona orzeczeniem Sądu Najwyższego, w chwili, gdy toczą się zwykłe spory między stronami w sprawach osobistych,

⁴⁴ “Letter To George Washington from Supreme Court Justices, 8 August 1793”, *Founders Online*, National Archives, at <https://founders.archives.gov/documents/Washington/05-13-02-0263>.

⁴⁵ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857).

ludzie przestaną być panami samych siebie tracąc władzę na rzecz tego wybitnego trybunału”⁴⁸.

Wyjątek wprowadzony w sprawie *Dred Scott* zakończyła Wojna Secesyjna. Nawet dzisiaj możemy jednak dostrzec gorzką polityczną atmosferę, jaka pojawiła się podczas przesłuchań kandydatów nominowanych do Sądu Najwyższego. Wielu postrzega obecnie wyroki Sądu Najwyższego jako polityczne. Po pierwsze, muszą stwierdzić, że opinia ta jest tylko częściowo poprawna. Większość wszystkich wyroków sądów federalnych, włączając w to wyroki Sądu Najwyższego, jest ograniczona ramami wspomnianej przeze mnie moralnej perspektywy sądenia. Przedstawiona przez Lincolna krytyka decyzji Sądu w sprawie *Dred Scott* nie może być postrzegana jako dobry przykład do naśladowania. Wyrok ten tak bardzo podważał konstytucyjne założenia z 1789 r., że nie był wyłącznie błędny. Był raczej próbą zmiany układu społecznego i całkowitego zniszczenia jego konstytucyjnych podstaw. Inne błędne orzeczenia Sądu Najwyższego mogą być jednak tolerowane do czasu późniejszej weryfikacji.

W zakresie, w jakim Sąd Najwyższy jest dziś postrzegany jako polityczny, dzieje się tak dlatego, że uchylił te obowiązki które ustanowił system *common law*. Przesunął się z osądzania do wyrażania WOLI. Sprawy dotyczące prawa do aborcji oraz małżeństw osób tej samej płci nie są nakazane systemem rządów prawa, który przez długi czas utrzymywał jedność zróżnicowanego kraju. Zasadniczy problem z *Roe v. Wade*, na przykład, wiąże się z tym, że wyrok ten nie uwzględnił etycznych norm *prawa pozytywnego*. W tej sprawie sędzia Blackmun naruszył *prawo sądu* ignorując sprawy, które sprzeciwiały się tak innowacyjnemu „prawu”. Naruszył *zasadę legalizmu* proponując zasadę pozbawioną wewnętrznej spójności. Naruszył *prawo argumentacji*, jako że jego rozstrzygnięcie stanowiło zwykłe *dictum* ogłaszające wynik, za którym nie stało jednak żadne uzasadnienie. Było przez to przejawem nonszalanckiego lekceważenia obowiązku wyjaśnienia i przejrzystości wyroku. Blackmun naruszył obowiązujące *prawo konstytucyjne*, jako że nie było prawa do prywatności, które w jego pierwotnym znaczeniu obejmowało by aborcję.

Roe v. Wade jest naganny nie tylko dlatego, że narusza prawo naturalne, jak niektórzy twierdzą, z uzasadnieniem. Jest naganny, ponieważ sędzia Blackmun naruszył podstawowe normy moralne prawa pozytywnego, zachęcając do słynnej opinii Johna Ely’ego: „To... bardzo zła decyzja... ponieważ jest to złe prawo konstytucyjne, a raczej dlatego, że *nie jest* to prawo konstytucyjne i nie daje prawie żadnego poczucia, że stara się być”⁴⁹.

⁴⁸ Abraham Lincoln, “First Inaugural, March 4, 1861”, *Avalon Project*, https://avalon.law.yale.edu/19th_century/lincoln1.asp. [dostęp: 2019.09.08].

⁴⁹ John Hart Ely, *The Wages of Crying Wolf: A Comment on Roe v. Wade*, “*Yale Law Journal*” 82, 1973, s. 920.

Dlatego, bez względu na merytoryczną dyskusję na temat aborcji uważam, że byłoby bardzo korzystne dla władzy sądowniczej i systemu konstytucyjnego w Stanach Zjednoczonych, gdyby *Roe v. Wade* została uchylona. Umożliwiłoby to Sądowi pełniejszy powrót do jego roli organu wydającego uzasadnione wyroki i potwierdzającego zasadę rządów prawa.

To co wydaje się być wyjątkiem, jest wyjątkiem. Gdyby zasadą było wydawanie wyroków o charakterze politycznym, wówczas *Brutus* miałby rację. Tyle, że w rezultacie tego nie byłoby praworządności, ani systemu prawa godnego tej nazwy. Jak to ujął Hamilton, prawa pozostają martwą literą bez sądów, które wyjaśniają ich prawdziwe znaczenie i działanie.

Sędziowie, których znam – a znam i prowadzę seminaria dla wielu – znają swoje powołanie. Pełnią swój urząd uczciwie, z poszanowaniem zasady bezstronności i neutralności. Orzekając na podstawie prawa pozytywnego, praktykują także prawo naturalne.

Przekład: *Marcin Stębel*

**Przegląd orzecnictwa
Sądu Najwyższego
w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych**

1. Sprawy ze skarg nadzwyczajnych

Skarga nadzwyczajna to nowy dla polskiego prawa i jednocześnie nadzwyczajny środek zaskarżenia, wprowadzony ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5 ze zm). Ekstraordynaryjny charakter skargi nadzwyczajnej wynika z faktu, że przysługuje ona od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych kończących postępowanie w sprawie, w sytuacji, gdy niemożliwa jest ich zmiana bądź uchylenie w drodze innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

W uzasadnieniu projektu u.SN przedstawionego przez Prezydenta RP, w części odnoszącej się do instytucji skargi nadzwyczajnej wskazano m.in.: „(...) Stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych jest niewątpliwie wartością zakorzenioną także w Konstytucji RP. Nie jest to jednak jedyna wartość wynikająca z konstytucyjnych zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela. Wyroki sądowe bez wątplenia powinny być sprawiedliwe, wydawane w oparciu o prawidłowo zebrane przepisy prawa, a w końcu odzwierciedlać zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy. Tak zdiagnozowane wartości, co do zasady, nie powinny ze sobą kolidować. Orzeczenie sądowe powinno być rezultatem postępowania, które spełnia wszystkie wyżej wymienione przesłanki i pozwala sądowi wyrokować w sposób sprawiedliwy, tak, aby nie było potrzeby wzruszania prawomocnych orzeczeń. Praktyka pokazuje jednak, że w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do opisywanych tutaj standardów. Konfrontacja z rażąco niesprawiedliwymi orzeczeniami, opartymi na błędnie zinterpretowanych przepisach, sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego istotnych ustaleniach sądu, musi prowadzić do wniosku, że stabilności orzeczenia nie można bronić za wszelką cenę”.

Rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest jednak eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Ekstraordynaryjne orzekanie w ramach skargi winno dotyczyć tylko tych, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarny niesprawiedliwymi. Ten aspekt aksjologiczny musi zatem wiązać się immanentnie z pozostałymi przesłankami, których wystąpienie jest warunkiem *sine qua non* ingerencji w prawomocne orzeczenie, a jego wykazanie – tak jak i wykazanie pozostałych przesłanek szczególnych skargi z art. 89 § 1 u.SN – jest obowiązkiem podmiotu, który taką skargę kieruje (zob. I NSNk 2/19).

W uzasadnieniu wyroku z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 2/19, Sąd Najwyższy zauważył, że przepisu art. 89 § 1 *in fine* u.SN w zakresie w jakim wskazuje on, że wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy „orzeczenie nie może być uchylone w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”, nie wolno rozumieć w ten sposób, że uzależnia on dopusz-

czalność wniesienia skargi nadzwyczajnej w postępowaniu karnym wyłącznie od stwierdzenia, że takie nadzwyczajne środki zaskarżenia zostały w danej sprawie wniesione i okazały się nieskuteczne (nie doprowadziły do wzruszenia zaskarżonego rozstrzygnięcia sądu), bądź że ekspirowały już terminy uprawniające strony postępowania do wniesienia danego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Warunku, o którym mowa w przepisie art. 89 § 1 *in fine* u.SN nie można bowiem łączyć czy utożsamiać wyłącznie z sytuacjami, w których nadzwyczajny środek zaskarżenia nie może już być wniesiony ze względu na określone bariery procesowe (bezskuteczny upływ terminów do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, środek jest w ogóle niedopuszczalny w danym układzie procesowym), bądź środek taki został wprawdzie wykorzystany przez podmiot uprawniony, ale okazał się nieskuteczny. Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę, że nie wolno zapominać, iż nie wszystkie przewidziane przez przepisy regulujące postępowanie karne środki zaskarżenia są obwarowane terminami do ich wniesienia (np. wniosek o wznowienie postępowania, który może być złożony w dowolnym czasie przez uprawnione do tego podmioty, bowiem ustawodawca nie przewidział w tym przypadku żadnego definitywnego, limitującego horyzontu czasowego) czy tzw. kasacja nadzwyczajna, która również nie została obwarowana żadnymi ograniczeniami czasowymi jeżeli chodzi o jej procesowe wykorzystanie (art. 524 § 2 k.p.k.). Zatem, dokonując analizy dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, należy także uwzględnić samą możliwość wniesienia tych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, samo wniesienie przez uprawniony podmiot (potencjalnie dopuszczalnego) nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie może wobec powyższego prowadzić do korekty orzeczenia będącego przedmiotem skargi nadzwyczajnej. Oceny takiej należy dokonywać na tle realiów faktycznych i procesowych konkretnej sprawy poprzez pryzmat charakteru zarzutów wyartykułowanych przez autora skargi nadzwyczajnej i skierowanych przeciwko prawomocnemu orzeczeniu kończącemu postępowanie.

Sąd Najwyższy podkreślił także, że to na autorze skargi nadzwyczajnej ciąży obowiązek podania w jej *petitum* – obok innych elementów precyzujących i współkształtujących zakres zaskarżenia, takich jak wskazanie zaskarżonego orzeczenia oraz części tego orzeczenia, które autor pragnie poddać kontroli sądowej – także tego, na czym (na gruncie realiów konkretnej sprawy) miałyby polegać niezgodność zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej zostały określone w art. 89 u.SN. Brzmienie tego przepisu pozwala na wyodrębnienie podstaw o charakterze formalnych oraz materialnych. Podstawę formalną stanowi możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej jedynie od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Do podstaw materialnych należy

natomiast zaliczyć zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz spełnienie jednego z trzech, wskazanych w przywołanym wyżej przepisie warunków:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron zawarła związek małżeński, od postanowienia o przysposobieniu, a także w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe. Inne ograniczenia dotyczące tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia odnoszą się do możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej tylko raz od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony, a także zakazu oparcia skargi o zarzuty, które były już przedmiotem rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji (art. 90 u.SN).

Termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej wynosi 5 lat i biegnie od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 3 u.SN).

W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie u.SN skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po 17 października 1997 r. Wskazany wyżej 5-letni termin nie obowiązuje (art. 115 § 1 u.SN).

Ustawodawca za niedopuszczalne uznał uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania. Jeżeli zachodzi przesłanka konieczności zapewniania zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylene orzeczenie naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.SN (art. 115 § 2 u.SN).

Właściwość do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych została przyznana Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na mocy art. 26 u.SN.

Na podstawie zarządzeń Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajne rejestrowane są obecnie w repertoriach:

- NSNc – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, a także związanych z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów;
- NSNk – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych z bezpośrednim lub odpowiednim zastosowaniem przepisów k.p.k., Kodeksu karnego skarbowego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym także odnoszących się do orzeczeń wydanych przez sądy wojskowe;
- NSNp – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych:
 - a) w sprawach z zakresu prawa pracy,
 - b) w sprawach roszczeń o wynagrodzenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych i przemysłowych oraz topografii układów scalonych,
 - c) w sprawach rejestrowych innych niż związane z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów;
- NSNu – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych;
- NSNr – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych:
 - a) w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz
 - b) w sprawach, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT;
- NSNo – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych dotyczących innych orzeczeń niż objęte repertoriami z oznaczeniami: „NSNc”, „NSNk”, „NSNp”, „NSNu”, „NSNr”;
- NSNZP – dla spraw ze skarg nadzwyczajnych przedstawionych z zagadnieniem prawnym.

Podmiotami uprawnionymi do wniesienia omawianego środka zaskarżenia są: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezes UOKiK. Skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie u.SN, tj. przed 3 kwietnia 2018 r., może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pierwsza rozpoznana przez Sąd Najwyższy skarga nadzwyczajna została wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich i skutkowałą uchynieniem zaskarżonego orzeczenia (I NSNc 1/19). Dotyczyła ona dwóch orzeczeń wydanych odpowiednio w 1995 r. i 2000 r., które odmiennie rozstrzygały tę samą sprawę spadkową. Oba orzeczenia uprawomocniły się, funkcjonowały w obrocie prawnym i uniemożliwiały uczestnikom postępowania spadkowego realizację ich praw. Sąd Najwyższy, uznając skargę Rzecznika Praw Obywatelskich za zasadną, uchylił zaskarżone orzeczenie w całości i umorzył postępowanie w sprawie. Sąd Najwyższy

zważył, że uchylenie zaskarżonego orzeczenia w trybie skargi nadzwyczajnej było jedynym sposobem umożliwiającym spadkobiercom uregulowanie swojej sytuacji prawnej. Powtórzył to także w swoim sprawozdaniu z działalności Rzecznik Praw Obywatelskich.

Skarga nadzwyczajna dotycząca analogicznego stanu faktycznego wniesiona przez Prokuratora Generalnego (I NSNc 11/19) również została przez Sąd Najwyższy uwzględniona.

Druga wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarga nadzwyczajna (I NSNc 3/19) dotyczyła orzeczenia sądu, który uznał, że dziecko nie jest spadkobiercą biologicznego ojca, a zatem rodzice adopcyjni nie mogą w jego imieniu odrzucić spadku. Tymczasem inny sąd uznał to dziecko w sprawie spadkowej za pełnoprawnego spadkobiercę. Sąd Najwyższy uwzględniając wniesioną skargę nadzwyczajną zwrócił uwagę, że Sąd Rejonowy, oddalając wniosek rodziców adopcyjnych o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem małoletniego dziecka, polegającej na złożeniu oświadczenia o odrzuceniu spadku po zmarłym biologicznym ojcu dziecka, pozbawił małoletniego spadkobiercę prawa do podjęcia swobodnej decyzji w przedmiocie przyjęcia bądź odrzucenia spadku, dającego się wyinterpretować z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, a znajdującego literalne odzwierciedlenie w treści art. 1012 k.c.

Kolejne wniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi nadzwyczajne (I NSNk 1/19; I NSNk 2/19) dotyczące odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywanej kary na podstawie art. 160 § 1 k.k.w. (I NSNk 1/19; I NSNk 2/19) zostały przez Sąd Najwyższy oddalone. Odnosząc się do argumentów przedstawionych w skargach nadzwyczajnych, Sąd Najwyższy wskazał, że ograniczono się w nich do podniesienia jedynie ogólnych wątpliwości co do zgodności uregulowań, na podstawie których zapadły zaskarżone orzeczenia z Konstytucją RP podkreślając, że w skargach zabrakło odniesienia do realiów konkretnych spraw, w których zapadły skarżone orzeczenia.

Rozpoznając natomiast skargę nadzwyczajną wniesioną przez Prokuratora Generalnego (I NSNc 2/19), Sąd Najwyższy uchylił w zasadniczej części zaskarżony nakaz zapłaty, w którym Sąd Rejonowy zasądził od trojga pozwanych kwotę 15.995 zł wraz z odsetkami w wysokości 2% dziennie, naliczanymi od 10 listopada 2009 r. Do chwili wydania wyroku przez Sąd Najwyższy zasądzone odsetki narosły do łącznej kwoty ponad 1,1 mln zł. Sąd Najwyższy uznał, że zasądzając takie odsetki Sąd Rejonowy rażąco naruszył art. 359 § 2¹ i § 2² k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r., ponieważ zastrzeżenie tak wysokich odsetek umownych za opóźnienie (art. 481 k.c.) było w chwili zawarcia umowy przez strony niedopuszczalne.

Sąd Najwyższy uwzględnił również skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego w sprawie z powództwa m.st. Warszawy o zwrot bonifikaty na zakup lo-

kalu komunalnego (I NSNc 9/19). W sprawie pozwana wystąpiła w 2008 r. do m.st. Warszawy z wnioskiem o zakup lokalu komunalnego zajmowanego przez nią przez ponad 40 lat. Miasto stołeczne Warszawa uwzględniło wniosek pozwanej i zawarło z nią umowę sprzedaży lokalu, udzielając pozwanej 90-procentowej bonifikaty. Następnie w 2009 r. pozwana zbyła zakupiony lokal i za kwotę uzyskaną ze sprzedaży nabyła inny lokal mieszkalny, położony w bliższej odległości od miejsca zamieszkania jej córki. W związku z tym, że lokal został zbyty przed upływem 5 lat od zakupu, m.st. Warszawy domagało się zwrotu udzielonej bonifikaty w części nieprzeznaczonej na zakup innego lokalu mieszkalnego. Sąd Najwyższy, mając na uwadze całokształt okoliczności sprawy uznał, że dochodzenie przez m.st. Warszawa zwrotu udzielonej bonifikaty od osoby w podeszłym wieku, której jedynym źródłem utrzymania jest emerytura w wysokości 1350 zł, znajdującej się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, związanej również ze złym stanem zdrowia jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że prowadzenie egzekucji z jedynego składnika majątku pozwanej, jakim jest należące do niej mieszkanie doprowadziłoby do sytuacji, w której osoba w podeszłym wieku (90 lat), nieposiadająca żadnych oszczędności, pozostałaby bez dachu nad głową.

W kolejnej skardze nadzwyczajnej (I NSNc 7/19) Prokurator Generalny podnosił, że umowy wraz z aneksem zawarte między powodem a pozwanymi stoją w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Powód nie posiadając uprawnień pełnomocnika profesjonalnego, nie mógł bowiem zobowiązać się do świadczenia pomocy pozwanym na etapie postępowania sądowego i żądać z tego tytułu wynagrodzenia. Wydając rozstrzygnięcie w tej sprawie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że kluczowym zarzutem skargi i centralnym zagadnieniem w sprawie jest problem dopuszczalności zastrzeżenia w umowach o dochodzenie roszczeń, do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), wynagrodzenia ustalanego w proporcji do wartości uzyskanej przez klienta (ang. *success fee*).

Zdaniem Sądu Najwyższego skarga nadzwyczajna nie zasługiwała na uwzględnienie przede wszystkim z uwagi na to, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest ustawowych zakazów kształtowania podstaw ustalenia wynagrodzenia w relacji do uzyskanego odszkodowania. Klauzula *success fee* nie narusza także natury stosunku, w którym dłużnik zobowiązuje się dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Skarżący nie wskazał także szeroko akceptowanej zasady współżycia społecznego, która generalnie sprzeciwiałaby się klauzuli *success fee* korzystnej z reguły dla obu stron umowy. Sąd Najwyższy uznał także, że sama obiektywna nieekwiwalentność świadczeń z pewnością nie przesądza o wyzysku. Brak też podstaw do utożsamiania umownego wynagrodzenia za dochodzenie roszczeń z kosztami pomocy prawnej udzielanej z urzędu czy traktowania ich jako miary wyzysku.

Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach (I NSNc 8/19; I NSNp 1/19) zwrócił uwagę, że strona postępowania nie jest uprawniona do samodzielnego wniesienia skargi nadzwyczajnej. Istotne dla podmiotów wnoszących ten nadzwyczajny środek zaskarżenia, a pośrednio strony inicjującej wniesienie skargi, jest to, że ustawodawca nie przewidział opłaty od skargi nadzwyczajnej.

Skargę nadzwyczajną rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów oraz 1 ławnika (art. 94 § 1 u.SN). Jeżeli skarga nadzwyczajna dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy, sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie 5 sędziów oraz 2 ławników (art. 94 § 2 u.SN). Poszczególne składy, którym Sąd Najwyższy przedstawia zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, gdy zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez izbę Sądu Najwyższego, zostały określone w art. 94 § 3 u.SN.

W zakresie nieuregulowanym przepisami u.SN do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych – przepisy k.p.c. dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2 k.p.c. oraz art. 398⁹ k.p.c. W postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie mają jednak zastosowania: art. 398¹ § 1 k.p.c., wyznaczający zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą kasacyjną, art. 398³ k.p.c. definiujący podstawy skargi kasacyjnej, art. 398⁵ k.p.c. w zakresie terminu na wniesienie skargi, art. 398¹⁰ zd. 1 k.p.c. ze względu na odrębne ukształtowanie w art. 94 u.SN składu Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej, art. 398¹³ § 2 k.p.c. *in fine*, ponieważ skarga nadzwyczajna może zostać oparta na zarzucie błędu w ustaleniach faktycznych (art. 89 § 1 pkt 3 u.SN), co wyklucza w takim wypadku związanie Sądu Najwyższego ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia, art. 398¹⁴, art. 398¹⁵ § 1 zd. 1, art. 398¹⁶, art. 398¹⁹ zd. 1 k.p.c. z uwagi na odrębne uregulowanie w art. 91 § 1 u.SN sposobów rozstrzygnięcia skargi nadzwyczajnej oraz art. 398² § 1 k.p.c., uzależniający dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Jednocześnie Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach podkreślił, że nie ma żadnych przeszkód, aby część przepisów o skardze kasacyjnej stosować do skargi nadzwyczajnej wprost. Tak jest m.in. w przypadku art. 398⁴ § 1 i 3, art. 398⁵ § 1 *in principio*, art. 398⁸, art. 398¹⁰ zd. 2, art. 398¹¹ § 2–4, art. 398¹², art. 398¹³ § 1 i 2, art. 398¹⁵ § 1 zd. 2 i § 2, art. 398¹⁷, art. 398¹⁸, art. 398²⁰, art. 398²¹ k.p.c. Część przepisów może być jednak zastosowana jedynie z odpowiednimi modyfikacjami. Dotyczy to art. 398⁶, art. 398⁷, art. 398¹¹ § 1, art. 398¹⁹ zd. 2 k.p.c. (zob. I NSNc 2/19; zob. także I NSNc 9/19; I NSNc 7/19).

W wyroku z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/9, Sąd Najwyższy przyjął, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., uzależniający dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Wniesienie skargi nadzwyczajnej jest wobec powyższego dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.SN bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Przyjęcie poglądu przeciwnego skutkowałoby natomiast koniecznością odrzucenia rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej.

czajnej. Stanowisko to Sąd Najwyższy powtórzył w wyroku z 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19.

Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej skutkuje uchycieniem przez Sąd Najwyższy zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i, stosownie do wyników postępowania, orzeczeniem co do istoty sprawy, przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, uchycieniem orzeczenia sądu pierwszej instancji albo umorzeniem postępowania (I NSNc 1/19; I NSNc 2/19; I NSNc 3/19; I NSNc 9/19; I NSNc 11/19).

W przypadku stwierdzenia braku podstaw do uchycienia zaskarżonego orzeczenia, Sąd Najwyższy oddala skargę nadzwyczajną (I NSNc 7/19; I NSNk 1/19; I NSNk 2/19).

Sąd Najwyższy występuje z pytaniem prawnym do TK w sytuacji, gdy przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP, jest niezgodność ustawy z ustawą zasadniczą. Sąd Najwyższy może również zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TK.

Wyłonienie się przy rozpoznawaniu przez Sąd Najwyższy skargi nadzwyczajnej zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości skutkować może odroczeniem rozpoznania sprawy i przedstawieniem zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.

Korzystając z powyższej możliwości, Sąd Najwyższy postanowieniem z 4 lipca 2019 r. (I NSNk 1/18) przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne następującej treści:

„Czy oddalenie przez Sąd Najwyższy kasacji wniesionej od orzeczenia sądu powszechnego, od którego została następnie wniesiona rozpoznawana skarga nadzwyczajna, oznacza, że Sąd Najwyższy oddalając kasację wydał orzeczenie w ‘toku postępowania’ w rozumieniu art. 94 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, a w konsekwencji, że Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę nadzwyczajną wniesioną w takiej sytuacji procesowej w składzie 5 sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 2 ławników Sądu Najwyższego, czy też, zgodnie z treścią art. 94 § 1 tej ustawy – w składzie 2 sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 1 ławnika Sądu Najwyższego?”.

Przedstawiając powyższe pytanie prawne, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w rozpoznawanej sprawie na gruncie art. 94 § 2 u.SN pojawiły się poważne wątpliwości co do wykładni tego przepisu, zważywszy na różnorodność argumentów przemawiających za dwoma rozwiązaniami w zakresie składu Sądu Najwyższego właściwego do rozpoznania skargi nadzwyczajnej w sytuacji, gdy Sąd ten wcześniej oddalił kasację wniesioną od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Konsekwencją pierwszego z wymienionych przez Sąd Najwyższy rozwiązań jest

stanowisko, zgodnie z którym oddalenie przez Sąd Najwyższy kasacji wniesionej w sprawie karnej od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego nie ma znaczenia z punktu widzenia konstruowania kwalifikowanego składu tego Sądu właściwego do rozpoznania skargi nadzwyczajnej; postępowanie kasacyjne jest bowiem postępowaniem prowadzonym po prawomocnym zakończeniu postępowania przed sądem powszechnym, a postanowienie oddalające kasację wniesioną od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego kończącego to postępowanie zapada zawsze poza „tokiem” tego postępowania.

Drugie rozwiązanie, przyjmujące, że postępowanie w rozumieniu art. 94 § 2 u.SN obejmuje zarówno postępowanie prowadzone przed sądem powszechnym, jak i postępowanie kasacyjne, prowadzi do konkluzji, że nawet jeżeli kasacja zostanie oddalona, to postępowanie w szerokim rozumieniu tego słowa zakończone jest dopiero na skutek wydania postanowienia oddalającego kasację przez Sąd Najwyższy. Oznacza to, że postanowienie Sądu Najwyższego oddalające kasację kończy postępowanie, a co za tym idzie – postanowienie to zostaje wydane jeszcze w jego „toku”. W takiej sytuacji skargę nadzwyczajną Sąd Najwyższy rozpoznawałby w składzie powiększonym, przewidzianym w art. 94 § 2 u.SN.

Kolejne zagadnienia prawne, które wyłoniły się na gruncie spraw ze skargi nadzwyczajnej zostały przedstawione składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z 24 lipca 2019 r. (I NSNc 5/19). Sąd Najwyższy przedstawił powiększonemu składowi następujące pytania:

„1. Czy skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia względnie subsydiarnym czy też bezwzględnie subsydiarnym, którego dopuszczalność uzależniona jest od uprzedniego wyczerpania możliwości skorzystania przez uprawnionego z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczenia?

2. Czy najbliższym członkom rodziny poszkodowanego, który w wyniku czynu niedozwolonego doznał ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne z tytułu naruszenia ich własnego dobra osobistego na podstawie art. 448 w zw. z art. 24 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1145), czy też – w przypadku uznania, że nie istnieje dobro osobiste w postaci więzi rodzinnych – najbliższym członkom rodziny poszkodowanego przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne za doznana krzywdę na podstawie art. 445 § 1 Kodeksu cywilnego lub art. 446 § 4 Kodeksu cywilnego?

3. Czy sąd może odmówić przyznania zadośćuczynienia za krzywdę najbliższemu członkowi rodziny osoby, która w wyniku czynu niedozwolonego doznała ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, jeżeli najbliższy członek rodziny w związku z zaistniałym zdarzeniem zrezygnował z utrzymania więzi rodzinnych?”.

W sprawie powodowie, tj. poszkodowany oraz jego żona i syn, w pozwie skierowanym przeciwko pozwanemu szpitalowi oraz jednemu z zakładów ubezpieczeń, domagali się zasądzenia na swoją rzecz m.in. zadośćuczynienia za naruszenie prawa do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym. Powodowie pozwanemu szpitalowi zarzucili popełnienie wielu uchybień ze strony jego personelu w trakcie

leczenia poszkodowanego, w tym m.in.: popełnienie błędu diagnostycznego, polegającego na niepodjęciu czynności diagnostycznych ukierunkowanych na stwierdzenie zagrażającego poszkodowanemu udaru mózgu oraz zbyt późnym rozpoznaniu u poszkodowanego udaru niedokrwienego mózgu, błędu terapeutycznego, polegającego na podaniu poszkodowanemu nieprawidłowych leków oraz wadliwą organizację procesu leczenia. Sąd pierwszej instancji wyrokiem z 15 października 2014 r. częściowo uwzględnił powództwo i zasądził na rzecz każdego z powodów odpowiednią sumę pieniężną tytułem zadośćuczynienia za naruszenie prawa do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym. Zdaniem sądu pierwszej instancji, rozstrój zdrowia powoda spowodował trwałe naruszenie relacji rodzinnych i więzi bliskości między małżonkami oraz między powodem i jego synem, co uzasadniało ochronę prawną.

Sąd Apelacyjny prawomocnym wyrokiem z 8 stycznia 2016 r. (objętym skargą nadzwyczajną) zmienił częściowo wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo w części zasądzającej zadośćuczynienie na rzecz żony i syna poszkodowanego. Sąd drugiej instancji stanął na stanowisku, że tylko śmierć członka rodziny narusza dobra osobiste jego najbliższych. Sąd Apelacyjny uznał, że rozległy i nieodwracalny rozstrój zdrowia, jakiego doznał poszkodowany wskutek udaru, nie spowodował jego śmierci, w związku z tym, w ocenie sądu odwoławczego, więź rodzinna, rozumiana jako przedmiot ochrony przewidzianej w art. 448 k.c., została co do zasady zachowana.

W trakcie rozpoznania wniesionej w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uznał, że wyłoniły się zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości.

W pierwszym pytaniu Sąd Najwyższy wskazał, że kwestia subsydiarnego charakteru skargi nadzwyczajnej nie była dotąd przedmiotem szerszej refleksji w orzecznictwie. Jednocześnie Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że efektywna ochrona wynikająca z instytucji skargi nadzwyczajnej może realizować się jedynie przy przyjęciu założenia o względnie subsydiarnym charakterze tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Dość łatwo można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której w chwili wniesienia skargi nadzwyczajnej nie występują przesłanki konieczne dla złożenia skargi o wznowienie postępowania, które jednak aktywizują się po jakimś czasie (okazuje się na przykład, że wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa). Zdaniem Sądu Najwyższego przyjęcie koncepcji bezwzględnej subsydiarności skargi nadzwyczajnej w zasadzie wyłączałoby możliwość uzyskania skutecznej ochrony za jej pomocą do czasu skorzystania ze wszystkich pozostałych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym skargi o wznowienie postępowania.

Jeżeli chodzi o pytanie drugie, to Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że na gruncie obowiązującego prawa wątpliwości budzi wskazywana w dotychczasowej judykaturze podstawa prawna ochrony więzi rodzinnych przy wykorzystaniu konstrukcji dóbr osobistych. Uznając, że stosowanie art. 446 § 4 k.c. czy też art. 445 § 1 k.c. nie wymaga odwoływania się do konstrukcji dóbr osobistych i ochrona

z nich wynikająca nie wymaga kwalifikowania subiektywnie ujmowanych więzi rodzinnych jako dobra osobistego, Sąd Najwyższy powziął wątpliwość, czy prawo do żądania zadośćuczynienia (wynikające z tych przepisów), może stanowić konsekwencję ochrony wartości prawnie doniosłych lub interesów godnych ochrony prawnej. Wskazane w nich wartości prawnie chronione istniały zarówno przed, jak i po 3 sierpnia 2008 r. (tj. dacie wejścia w życie art. 446 § 4 k.c.). Na tle art. 446 k.c. dopuszczalne jest żądanie ochrony przez osoby bliskie bezpośrednio poszkodowanego. Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę na potrzebę rozważenia, czy utrata więzi rodzinnych będąca skutkiem ciężkiego i nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu nie powinna być chroniona tak jak w przypadku utraty osoby bliskiej (art. 446 k.c.). Ochrona może dotyczyć także pośrednio pokrzywdzonego.

W konsekwencji zdaniem Sądu Najwyższego należałoby przyjąć, że ochrona osób najbliższych przez prawo do zadośćuczynienia w przypadku ciężkiego, nieodwracalnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, z którą to osobą pokrzywdzonego wiązały szczególne więzi emocjonalne, może być realizowana na podstawie art. 445 § 1 k.c. lub art. 446 § 4 k.c.

W zakresie trzeciego pytania prawnego Sąd Najwyższy na wstępie wskazał, że w stanie faktycznym sprawy powódka powołuje się na okoliczność naruszenia więzi rodzinnych z poszkodowanym na skutek błędu medycznego, za które odpowiada pozwany szpital. Jednocześnie pomiędzy powódką a poszkodowanym doszło do orzeczenia rozwodu z winy obojga stron. Ustalenia faktyczne wskazują na istnienie związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem medycznym wyrządzającym szkodę a ostatecznym ustaniem małżeństwa (zerwaniem więzi rodzinnych w znaczeniu prawnym, emocjonalnym, fizycznym i gospodarczym). W tej sytuacji zdaniem Sądu Najwyższego powstaje pytanie: czy na ochronę prawną w postaci zasądzenia zadośćuczynienia zasługuje postępowanie osoby, która odwołuje się do żądania ochrony więzi, które przez nieszczęśliwy wypadek zostały naruszone, a jednocześnie rezygnuje całkowicie z kontynuowania tych więzi, a więc zaprzecza w ten sposób tej wartości, co nie pozwala na stwierdzenie istnienia stanu szczególnej więzi emocjonalnej? Sąd Najwyższy wskazał, że sam fakt naruszenia więzi czy ich utraty na skutek śmierci osoby najbliższej nie powoduje automatycznego uznania istnienia szczególnego przedmiotu ochrony – relacji do drugiej osoby. Ma to miejsce wtedy, gdy relacja ta była i pozostaje szczególna, jest intensywna, a zdarzenie sprawcze wywołuje wielki ból, ale i niemożliwość dalszego utrzymywania relacji w dotychczas istniejącym zakresie, wbrew oczekiwaniom pokrzywdzonego. Element zmiany w życiu i w świecie jest kwestią oczywistą a zmiany mogą przynosić zarówno pozytywne, jak i negatywne zdarzenia.

2. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz sprawy regulacyjne

Stosownie do treści art. 26 u.SN do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego należy m.in. rozpatrywanie skarg kasacyjnych wniesionych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego. Do kognicji tej Izby należy również rozpoznawanie skarg kasacyjnych w sprawach, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT. Postępowanie w ostatniej z wymienionych kategorii spraw toczy się według przepisów k.p.c. dotyczących spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.

We wszystkich wskazanych wyżej rodzajach postępowań skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Wszelkie sprawy zainicjowane skargą kasacyjną, pozostające we właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, rejestrowane są aktualnie w repertorium „NSK”.

Wstępna, merytoryczna ocena wniesionej i uznanej wcześniej za dopuszczalną skargi kasacyjnej odbywa się w ramach tzw. przedsądu. Celem tej instytucji jest selekcja skarg kasacyjnych pod kątem wybrania tych, które po wstępnym badaniu dają podstawy do oceny, że istnieją okoliczności uzasadniające wyrokowanie w sprawie przez Sąd Najwyższy. O przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy orzeka jednoosobowo na posiedzeniu niejawnym. Również rozpoznanie skargi kasacyjnej co do zasady odbywa się na posiedzeniu niejawnym, chyba że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, a skarżący zawarł w skardze kasacyjnej wnioski o jej rozpoznanie na rozprawie. Sąd Najwyższy władny jest przy tym zawsze rozpoznać skargę kasacyjną na rozprawie, jeżeli uzna, że przemawiają za tym inne względy. Skargi kasacyjne rozpoznawane są w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego.

2.1. Zagadnienia procesowe

W pierwszym roku działalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sąd Najwyższy w swoim orzecnictwie wiele uwagi poświęcił wątpliwościom dotyczącym istotnych zagadnień procesowych.

Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy, a jedynie skargę kasacyjną, będącą szczególnym środkiem zaskarżenia. Rolą Sądu Najwyższego nie jest zatem korygowanie ewentualnych błędów w zakresie stosowania, w tym interpretacji prawa, nawet gdyby one rzeczywiście wystąpiły, lecz ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni w orzecnictwie oraz wkład w rozwój prawa i jurysprudencji. W konsekwencji w skardze kasacyjnej nieodzow-

ne jest powołanie i uzasadnienie okoliczności o charakterze publicznoprawnym, które stanowią wyłączną podstawę oceny pod kątem przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (I NSK 87/18). Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie we wcześniejszych judykatach Sądu Najwyższego (I CSK 33/18; I CSK 798/17; II CSK 94/16).

Ograniczenie przesłanek przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania do wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. powoduje, że rozpoznanie owego środka uzasadnione jest jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jego funkcje publicznoprawne. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy w orzeczeniach zapadłych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podkreślał, że nawet w sprawach, w których rozstrzygnięcie oparte jest na błędnej subsumpcji czy wadliwej wykładni prawa, skarga kasacyjna może nie zostać przyjęta do rozpoznania. W przeciwnym razie Sąd Najwyższy stałby się – wbrew obowiązującym regulacjom – swego rodzaju sądem trzeciej instancji (I NSK 23/18). Powyższe zapatrywanie stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie (I CSK 48/18).

Wadliwe oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania o przesłankę występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego stanowiło w pierwszym roku działalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jedną z najczęstszych przyczyn wydania postanowienia o odmowie przyjęcia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia do merytorycznego rozpoznania (I NSK 22/18; I NSK 24/18; I NSK 25/18; I NSK 28/18; I NSK 29/18; I NSK 30/18; I NSK 31/18; I NSK 32/18; I NSK 33/18; I NSK 34/18; I NSK 36/18; I NSK 37/18; I NSK 38/18; I NSK 41/18; I NSK 44/18; I NSK 47/18; I NSK 48/18; I NSK 49/18; I NSK 51/18; I NSK 52/18; I NSK 71/18; I NSK 80/18). Sąd Najwyższy w zapadłych judykatach, odwołując się do ugruntowanego orzecznictwa, wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe powołanie się na tę przesłankę wymaga sformułowania istotnego zagadnienia prawnego i wskazania argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Przy tym musi tu chodzić o zagadnienie nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, które ma zarazem znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (II CZ 35/01; III CKN 570/0; V CSK 21/16; V CSK 4/16; III SK 13/17; I CSK 33/18). Ponadto, w przypadku powołania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, skarżący obowiązany jest do przedstawienia odpowiedniego wyводу jurydycznego, który powinien odpowiadać wymogom ukształtowanym w odniesieniu do instytucji przedstawienia zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (III SK 17/12; III SK 23/12).

Skuteczne powołanie się przez skarżącego przy formułowaniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na potrzebę wykładni przepisów prawnych wymaga

wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie, lub że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, wskazania, na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem, jak również przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i istotny charakter oraz nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa. W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w orzecznictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (I NSK 64/18; I NSK 71/18). Powyższe orzecznictwo Sądu Najwyższego wprost nawiązuje do prezentowanej dotychczas linii orzeczniczej dotyczącej omawianej przesłanki warunkującej możliwość przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (III CSK 156/18; I CSK 19/18).

Brak oczywistej zasadności skargi kasacyjnej kilkakrotnie w dotychczasowej działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanowił podstawę odmowy przyjęcia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia do merytorycznego rozpoznania (I NSK 23/18; I NSK 80/18). Sąd Najwyższy w najnowszym orzecznictwie podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą przesłanka oczywistej zasadności skargi kasacyjnej zachodzi wówczas, gdy z samej jej treści wynika w sposób jednoznaczny, że wskazane w skardze podstawy zasługują na uwzględnienie. Oznacza to, że z argumentów przedstawionych we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, bez konieczności dokonywania pogłębionej analizy prawnej lub czynności procesowych sądu, powinna wynikać jaskrawa sprzeczność orzeczenia z przepisami prawa niepodlegającymi różnej wykładni i niepozostawiającymi sądowi swobody oceny albo z podstawowymi zasadami orzekania obowiązującymi w demokratycznym państwie prawa (I CSK 48/18; II CSK 71/18).

W jednym z orzeczeń (I NSK 17/18) Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych doprecyzował, że granice rozpoznania sprawy przez SOKiK wyznacza zakres zaskarżenia decyzji (w całości lub w części), w powiązaniu z treścią wniosku o uchylenie lub zmianę decyzji. Sąd ten nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.). Zakres żądania wyznaczony jest przez zakres odwołania (przede wszystkim przedmiotowy) i zakresem tym SOKiK jest związany. W pozostałym, niezaskarżonym odwołaniu, zakresie decyzja organu staje się prawomocna z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia odwołania.

W postępowaniu cywilnym sąd jest związany decyzją administracyjną o prejudycjalnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej. Związanie oznacza konieczność wzięcia przez sąd pod rozwagę stanu prawnego ukształtowanego albo ustalonego w decyzji. W tym zakresie sąd nie jest uprawniony do dokonania odmiennej oceny konsekwencji

prawnych określonych faktów, stanowiących podstawę decyzji (I NSK 17/18). Przytoczone orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest potwierdzeniem wielokrotnie wyrażanego w judykaturze poglądu, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa (II CR 185/64; III CR 402/66; II CK 47/03; III CK 296/03; III CZP 46/07).

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może stanowić uzasadnioną podstawę kasacyjną jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy uzasadnienie wyroku sądu drugiej instancji nie zawiera wszystkich wymaganych elementów lub zawiera tak istotne braki, że niemożliwe jest dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia, co uniemożliwia przeprowadzenie kontroli kasacyjnej. Tylko wówczas stwierdzone wady mogą mieć wpływ na wynik sprawy (I NSK 4/18; I NSK 10/18). Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podtrzymał tym samym ugruntowaną już linię orzecniczą Sądu Najwyższego w tym zakresie (IV CKN 142/00; I CKN 272/00; V CKN 606/00; III CK 302/03; V CK 469/04; III CSK 293/12; II UK 80/17; V CSK 352/17).

Sąd drugiej instancji jest sądem merytorycznym i rozpoznając istotę sprawy może przyjąć inne podstawy rozstrzygnięcia. Sąd drugiej instancji w granicach zaskarżenia (art. 378 § 1 k.p.c.) rozpatruje sprawę ponownie, czyli w sposób w zasadzie nieograniczony jeszcze raz bada sprawę rozstrzygniętą przez sąd pierwszej instancji (I NSK 11/18). W powołanym judykacie Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podzielił tym samym ugruntowane już orzecznictwo, w świetle którego postępowanie apelacyjne – choć odwoławcze – ma charakter rozpoznawczy (merytoryczny), a z punktu widzenia metodologicznego stanowi dalszy ciąg postępowania przeprowadzonego w pierwszej instancji (III CSK 183/15; IV CSK 285/15).

Z ustanowionego w przepisie art. 378 § 1 k.p.c. obowiązku rozpoznania sprawy w granicach apelacji nie wynika konieczność osobnego omówienia przez sąd w uzasadnieniu wyroku każdego argumentu apelacji. Za wystarczające Sąd Najwyższy uznał odniesienie się do sformułowanych w apelacji zarzutów i wniosków w sposób wskazujący na to, że zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone przed wydaniem orzeczenia (I NSK 4/18). Powyższe stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowego stanowiska Sądu Najwyższego dotyczącego przedmiotowych granic rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji (I CSK 659/15; II PK 120/17; III UK 119/17; V CSK 266/17).

Przesłanką skutecznego skorzystania przez sąd drugiej instancji z uprawnienia wynikającego z art. 390 § 1 k.p.c., polegającego na przedstawieniu zagadnienia prawnego bu-

dzącego poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, jest wykazanie wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych tego sądu, a zarazem niezbędności oczekiwanej odpowiedzi dla rozstrzygnięcia sprawy. Przesądza to o obowiązku sądu odwoławczego szczegółowego uzasadnienia, że dotychczasowe orzecznictwo, jak również doktryna, nie dają podstaw do usunięcia poważnych wątpliwości prawnych, które pozostają w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy. Z tego względu o „poważnych wątpliwościach” w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. może być mowa wtedy, gdy za różnymi możliwymi interpretacjami przepisów przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, a ponadto brak wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, albo w tym zakresie orzecznictwo tego Sądu jest sprzeczne, czy też brak jednolitego i przekonującego sąd odwoławczy stanowiska doktryny. Natomiast brakuje podstaw do przedstawienia zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. w sytuacji, w której sąd odwoławczy jest przekonany o prawidłowości tylko jednego kierunku wykładni określonej kwestii prawnej, gdyż nie jest rolą Sądu Najwyższego udzielanie jedynie wsparcia dla stanowiska prawnego stanowczo aprobowanego przez sąd odwoławczy (I NSZP 1/18). Powyższe stanowisko nawiązuje do wcześniej wypracowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego na kanwie wykładni art. 390 § 1 k.p.c. (III CZP 156/07; III CZP 32/10; III CZP 9/11; III CZP 30/15; III CZP 91/16).

Uchylenie decyzji organu antymonopolowego w całości powinno nastąpić wówczas, gdy jej wydanie nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie. Uchylenie powinno mieć miejsce także w przypadku spraw już poprzednio rozstrzygniętych inną decyzją ostateczną. Podstawą uchylenia decyzji Prezesa UOKiK jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń. O uchyleniu decyzji organu antymonopolowego nie mogą natomiast przesądzać uchybienia proceduralne w zakresie kwestii dowodowej, o ile jej postanowienia odpowiadają przepisom prawa materialnego (I NSK 3/18). Powyższy kierunek przyjęty w orzeczeniach SN zapadłych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wpisuje się w dotychczasową linię orzeczniczą Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SK 5/09).

Związanie wykładnią Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 398²⁰ k.p.c. oznacza, że sąd, któremu sprawa została przekazana, nie może przepisów prawa (materialnego i procesowego) interpretować odmiennie, niż to wynika z uzasadnienia orzeczenia zapadłego przed Sądem Najwyższym. Ponadto, związanie sądu, któremu sprawa została przekazana na podstawie

art. 398²⁰ k.p.c. wykładnią prawa dokonaną w danej sprawie przez Sąd Najwyższy, obejmuje jedynie wykładnię tych przepisów prawa, które były rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w ramach oceny zarzutów kasacyjnych, w tym przede wszystkich zarzutów, które stanowiły podstawę uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Związanie to nie obejmuje natomiast poglądów prawnych, które Sąd Najwyższy wyraził, nie rozpatrując zarzutów kasacyjnych (I NSK 23/18). Podobne stanowisko zajmował już Sąd Najwyższy we wcześniejszych judykatach (II CSK 626/09; I CSK 5/12; I UK 69/15; II CSK 230/15).

2.2. Sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów

Próbę zdefiniowania terminu „konkurencja” Sąd Najwyższy podjął w jednym ze swoich najnowszych orzeczeń, wskazując, że przez to pojęcie rozumie się proces rywalizacji niezależnych przedsiębiorców, który prowadzi do podniesienia poziomu dobrobytu konsumentów. Konkurencja jest zjawiskiem pozytywnym, prowadzącym do podniesienia efektywności całej gospodarki. Wymusza dbanie o konsumentów i ich interesy poprzez oferowanie im coraz lepszych produktów, dodatkowych usług, nowych technologii, itp. Dlatego ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni mechanizm konkurencji przed wszelkiego rodzaju próbami jego ograniczenia, eliminacji lub zniekształcenia przez jedną z grup uczestników rynku – przedsiębiorców (I NSK 7/18). Powyższy kierunek interpretacyjny znajduje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego (III SK 15/06).

Prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego jest jednym z istotnych problemów prawnych pojawiających się przy rozstrzyganiu spraw z zakresu ochrony konkurencji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych akcentuje się, że prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego ma podstawowe znaczenie dla poprawnego zastosowania przepisów u.o.k.k. (I NSK 3/18; I NSK 10/18). Powyższy kierunek wpisuje się w dotychczasową linię orzeczniczą Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SK 13/06; III SK 5/09; III SK 21/11).

Dla uznania, że doszło do zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 6 u.o.k.k., nie ma potrzeby wskazywania imiennie przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w porozumieniu ograniczającym konkurencję. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w jednym z orzeczeń, wydanym w sprawie z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (I NSK 11/18), nawiązując tym samym do wcześniejszych swoich wypowiedzi, w świetle których prowadzenie postępowania antymonopolowego jedynie przeciwko organizatorowi porozumienia wertykalnego nie jest wadą decyzji uzasadniającej jej uchylenie (III SK 47/16).

Dla ustalenia, czy dany podmiot był organizatorem (a nie tylko stroną) porozumienia ograniczającego konkurencję nie jest konieczne ustalanie tożsamości wszystkich uczestników porozumienia i badanie ich wszelkich możliwych zachowań. Rozważając wskazany problem prawny, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że wystarczająca jest szczegółowa i zindywidualizowana ocena zachowań samego organizatora porozumienia (I NSK 10/18; I NSK 11/18).

Charakter prawny porozumień wertykalnych (pionowych) był kilkakrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w ramach dotychczasowej działalności orzeczniczej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego, stanowiące wyraz kontynuacji dotychczasowego dorobku judykatury w tej materii (III SK 21/11; III SK 44/13), podtrzymało generalną kwalifikację porozumień wertykalnych, ustanawiających minimalne bądź sztywne ceny odsprzedaży – jako porozumień należących do kategorii „ograniczających konkurencję ze względu na cel”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podkreśla się, że ustalenie minimalnej ceny odsprzedaży z zasady powoduje, że cena sprzedaży detalicznej zostaje ukształtowana na innym, z reguły wyższym, poziomie niż w przypadku braku takiego ograniczenia, kiedy to jej poziom kształtowany byłby przez sprzedawcę w sposób odpowiadający jego planom i oczekiwaniom gospodarczym, intensywności popytu oraz rozwojowi konkurencji ze strony innych sprzedawców. Obok minimalnych cen odsprzedaży, sztywne ceny odsprzedaży to jedyne wertykalne ograniczenie w porozumieniach dystrybucyjnych, które nie pozwala odsprzedawcy na zwiększenie wolumenu sprzedaży w drodze obniżenia ceny (I NSK 3/18; I NSK 10/18). Sąd Najwyższy w swoim najnowszym orzecznictwie zastrzegł jednak, że wyjątkowo stosowanie minimalnych lub sztywnych cen odsprzedaży w porozumieniach zawieranych przez producentów (dostawców) z członkami sieci dystrybucji mogłoby uzasadniać odmienną ocenę wtedy, gdy podyktowane jest potrzebą zapewnienia jednolitego wizerunku i charakteru działania sieci sprzedaży oraz skutecznego przeprowadzenia krótkoterminowych kampanii promocyjnych, opierających się na niskiej cenie (I NSK 10/18; I NSK 11/18).

Kwalifikując dane porozumienie stron jako praktykę eksploatacyjną, Sąd Najwyższy w jednym ze swoich najnowszych orzeczeń stwierdził, że tego rodzaju praktyki godzą przede wszystkim w interesy kontrahentów przedsiębiorcy, a przy porozumieniach wertykalnych – w interesy nabywców końcowych, przynosząc przedsiębiorcom stosującym takie praktyki nieuzasadnione korzyści. Typowym przykładem takiej praktyki jest nadużywanie pozycji dominującej, polegające na narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści (art. 8 ust. 2 pkt 6 u.o.k.k.). Natomiast praktyki antykonkurencyjne godzą bezpośrednio w interesy konkurentów (I NSK 7/18).

Przed 17 kwietnia 2016 r. wyłączną kompetencję do stwierdzenia, że postanowienie wzorca umowy, którym posługuje się przedsiębiorca, jest abuzywne w rozumieniu art. 385¹ § 1 k.c., posiadał SOKiK. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych akcentuje, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. nowelizującej u.o.k.k., abstrakcyjna kontrola wzorców umownych mogła być wykonywana jedynie przez SOKiK. Postępowanie cywilne w tym przedmiocie było inicjowane pozwem wnoszonym przez konsumenta lub inny uprawniony podmiot (w tym także Prezesa UOKiK – art. 479³⁸ § 1 k.p.c.), a prawomocny wyrok, uznający postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, stanowił podstawę do umieszczenia zakwestionowanej klauzuli w rejestrze postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, prowadzonym przez Prezesa UOKiK (art. 479⁴⁵ k.p.c.). Natomiast od 17 kwietnia 2016 r. abstrakcyjna kontrola postanowień wzorców umowy została przekazana Prezesowi UOKiK i jest dokonywana w ramach początkowej fazy postępowania administracyjnego (I NSK 5/18).

Artykuł 384¹ k.c. nie może stanowić samoistnej podstawy zmiany wzorca umowy. Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozważał zagadnienie, czy zmiana wzorca w trakcie trwania stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym wymaga zamieszczenia klauzuli modyfikacyjnej, zawierającej informacje dotyczące okoliczności, których zaistnienie uprawniałoby proponenta do takiej zmiany (I NSK 4/18). W tym zakresie Sąd Najwyższy podzielił dominujące w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym art. 384¹ k.c. normuje jedynie tryb postępowania w przypadku wydania podczas trwania stosunku prawnego o charakterze ciągłym nowego bądź zmienionego wzorca umownego. Przepis ten nie stanowi natomiast samoistnej podstawy do dokonania przez proponenta jednostronnej modyfikacji istniejących stosunków obligacyjnych. Do skutecznego związania adherenta nowym lub zmienionym wzorcem niezbędna jest podstawa ustawowa lub podstawa kontraktowa w postaci zawartej w treści umowy łączącej proponenta z adherentem klauzuli modyfikacyjnej, przewidującej możliwość wydania nowego wzorca lub dokonania zmiany istniejącego wzorca. Stanowisko to wynika z podstawowych zasad prawa cywilnego, tj. zasady *pacta sunt servanda*, zasady autonomii woli i równorzędności stron oraz zasady sprawiedliwości kontraktowej, które nie pozwalają na zmianę wcześniej zawartej umowy przez jednostronne działanie jednej ze stron, bez porozumienia z drugą stroną stosunku zobowiązaniowego (I CSK 313/12).

Nie każda klauzula modyfikacyjna może stanowić podstawę prawną do wydania nowego wzorca lub wprowadzenia zmian do dotychczasowego wzorca. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych sformułowano stanowisko, że klauzula modyfikacyjna musi spełniać pewne minimalne standardy, w tym w szczególności powinna być na tyle sprecyzowana, aby była w stanie

uchronić adherenta przed arbitralnością proponenta. Zdaniem Sądu Najwyższego, proponent nie powinien być uprawniony do wprowadzenia nowego wzorca lub zmian w już istniejącym w dowolnym czasie i zakresie. Wprowadzenie tych zmian nie może być zaskakujące dla adherenta, więc u ich podstaw muszą istnieć usprawiedliwione powody, znane uprzednio adherentom. Oznacza to, że klauzule modyfikacyjne powinny spełniać wymagania co do poziomu ich szczegółowości i konkretyzacji. Powinny one wskazywać sytuacje faktyczne, w których może dojść do jednostronnej zmiany stosunku prawnego oraz kryteria takich zmian, aby możliwa była ocena przez adherenta, czy zaistniały przyczyny uzasadniające wydanie nowego lub zmianę dotychczasowego wzorca, oraz czy w zaistniałych okolicznościach zachowanie proponenta było usprawiedliwione (I NSK 4/18). Powyższy kierunek orzeczniczy pozostaje w zgodzie z dotychczasową praktyką Sądu Najwyższego (III CZP 141/91; III CZP 50/92; II CKN 933/99; I CSK 313/12).

Pojęcie „umowy o kredyt odnawialny” w rozumieniu art. 42 u.o.k.k. było przedmiotem rozważań w jednym z orzeczeń zapadłych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSK 9/18). Opierając się na prounijnej wykładni prawa, Sąd Najwyższy stwierdził, że użyte w art. 42 u.k.k. pojęcie „umowy o kredyt odnawialny” należy rozumieć jako „umowę kredytu konsumenckiego zawartą na czas nieoznaczony”. Oznacza to, że konsument ma prawo w każdym czasie, bez dodatkowych opłat, wypowiedzieć umowę o kredyt konsumencki zawartą na czas nieoznaczony (art. 42 ust. 1 u.k.k.), a jeżeli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca ma prawo wypowiedzieć, na trwałym nośniku, umowę o kredyt konsumencki zawartą na czas nieoznaczony z zachowaniem co najmniej dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 42 ust. 2 u.k.k.). Zgodnie z najnowszym orzecznictwem Sądu Najwyższego podobnie powinno być interpretowane pojęcie „umowy o kredyt odnawialny” na gruncie art. 43 u.k.k.

Wykładnia art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. w brzmieniu obowiązującym do 16 kwietnia 2016 r. Przepis ten przewidywał, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ k.p.c. Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w swoim dotychczasowym orzecznictwie konsekwentnie podnosił, że wpis postanowienia do rejestru, o którym mowa w art. 479⁴⁵ § 2 k.p.c., działa wyłącznie na niekorzyść przedsiębiorcy pozwanego w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony. Nie działa natomiast na niekorzyść innych przedsiębiorców, nawet wówczas, gdy stosują oni we wzorcach postanowienia identyczne (tożsame) z tymi, które zostały wpisane do rejestru. To zaś oznacza, że stosowanie postanowienia identycznego (tożsamego) z postanowieniem wpisanym do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone przez przedsiębiorcę, który nie uczestniczył w postępowaniu zakończonym wpisem do rejestru, nie jest zachowaniem bezpraw-

nym w tym sensie, że nie narusza art. 479⁴³ k.p.c. (uchylonego z dniem 17 kwietnia 2016 r.). Zakres zastosowania zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k., zależy bowiem od podmiotowego i przedmiotowego zakresu zakazu wykorzystywania postanowień wzorca umowy uznanych za niedozwolone w ramach abstrakcyjnej kontroli postanowień tych wzorców. Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest zatem zgodne, że norma zawarta w art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. nie może stanowić samodzielnego źródła zakazu stosowania klauzul abuzywnych uprzednio wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych (I NSK 22/18; I NSK 24/18; I NSK 25/18; I NSK 28/18; I NSK 29/18; I NSK 30/18; I NSK 31/18; I NSK 32/18; I NSK 33/18; I NSK 34/18; I NSK 36/18; I NSK 37/18; I NSK 38/18; I NSK 41/18; I NSK 42/18; I NSK 44/18; I NSK 47/18; I NSK 48/18; I NSK 49/18; I NSK 51/18; I NSK 52/18; I NSK 99/18). Powyższe stanowisko stanowi wyraz kontynuacji ugruntowanej już linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w tym przedmiocie (III SK 1/15; III SK 13/15; III CZP 17/15).

W dotychczasowej działalności orzeczniczej Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych opowiedział się za szerokim ujmowaniem pojęcia „bezprawność” na tle art. 24 ust. 2 u.o.k.k., wskazując na możliwość odwoływania się przy ustalaniu istnienia tej przesłanki do klauzuli dobrych obyczajów wynikających z innych podstaw prawnych niż art. 24 ust. 1 i ust. 2 u.o.k.k. (I NSK 64/18). Zbliżony pogląd został już zaprezentowany w jednym z wcześniejszych judykatów Sądu Najwyższego (III SK 24/14).

Odnosząc się do problematyki istnienia ustawowego pełnomocnictwa administracyjnego na rzecz dyrektora delegatury urzędu antymonopolowego, Sąd Najwyższy podtrzymał akcentowany dotychczas w judykaturze pogląd w tym zakresie (III SK 35/16). Stwierdził, że decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w sprawach przekazanych do załatwienia przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k., dyrektorzy delegatur wydają w imieniu Prezesa UOKiK. Oznacza to istnienie ustawowego pełnomocnictwa administracyjnego na rzecz dyrektora delegatury w dwóch sytuacjach: gdy sprawa należy do właściwości delegatury na podstawie przepisów rozporządzenia bądź gdy sprawa została przekazana do załatwienia delegaturze przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. Natomiast w nietypowych sytuacjach Prezes UOKiK ma możliwość udzielenia takiego upoważnienia dyrektorom delegatur na podstawie art. 268a k.p.a. (I NSK 52/18).

Termin przedawnienia praktyki, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku wskutek narzucania nieuczciwych cen w drodze umowy był także przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W jednym z ostatnich orzeczeń Sąd Najwyższy pochylił się nad wykładnią art. 93 ust. 1 u.o.k.k., regulującego instytucję przedawnienia praktyk ograniczających konkuren-

cję. Stał na stanowisku, że w stosunku do praktyki, określonej w art. 9 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k., polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku wskutek narzucania nieuczciwych cen w drodze umowy, dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 93 ust. 1 u.o.k.k., istotny jest – co do zasady – moment zawarcia takiej umowy (I NSK 5/19). Powyższy pogląd nawiązuje do dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SK 17/06).

Wśród zagadnień prawnych rozstrzyganych przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w pierwszym roku działalności zwraca uwagę kwestia wykładni terminu „zaniechanie stosowania praktyki”. Sąd Najwyższy w najnowszym orzecznictwie przyjął, że dla stwierdzenia zaniechania stosowania praktyki, której istota polega na stosowaniu określonych niedozwolonych postanowień umów, a zatem wprowadzaniu ich do obrotu, istotne jest, aby przedsiębiorca przedstawił na nowo opracowany wzorzec umowy i wykazał, że wszystkie dotychczas obowiązujące umowy, zawarte na podstawie zakwestionowanego wzorca, zostały faktycznie aneksowane. O zaniechaniu stosowania postanowień wzorców umowy wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych można mówić więc dopiero wówczas, gdy zakwestionowane (wcześniejsze) wzorce przestaną wiązać konsumentów po wprowadzeniu odpowiednich zmian w zawartych wcześniej umowach (I NSK 16/18). Powyższy pogląd obecny był także we wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (III SK 10/09).

W jednym z najnowszych orzeczeń Sąd Najwyższy (I NSK 80/18) potwierdził dotychczasowe stanowisko judykatury, zgodnie z którym sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK może uwzględnić zarzut naruszenia art. 28 u.o.k.k., gdy, pomimo wniosku przedsiębiorcy, organ bez uzasadnienia nie wydał decyzji zobowiązującej, naruszając w ten sposób zasadę równego traktowania przedsiębiorców dopuszczających się tożsamyh praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (III SK 54/15).

Rozważania Sądu dotyczyły też charakteru prawnego administracyjnej sankcji pieniężnej nakładanej przez organ antymonopolowy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – w ślad za dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego (III SK 1/10; III SK 5/10; III SK 8/10; III SK 21/10; III SK 32/10) – podkreśla się, że administracyjna kara pieniężna jest nakładana na podmiot dopuszczający się deliktu bez związku z jego zawinieniem, a odpowiedzialność za delikt ma charakter obiektywny (zasada bezprawności). Kara administracyjna nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku oraz organ antymonopolowy, nie mają tym samym charakteru sankcji karnych. Jedynie w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu administracyjnego powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej (I NSK 4/18; I NSK 6/18).

Brak możliwości stosowania na gruncie odpowiedzialności administracyjnej zasady jedności czynu obowiązującej w prawie karnym – to kolejne zagadnienie. Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie stał na stanowisku, że nie ma usprawiedliwionych podstaw do stosowania na gruncie reżimu odpowiedzialności administracyjnej (czy to wprost, czy w drodze analogii) instytucji uregulowanych w części ogólnej k.k., w tym unormowanej w art. 11 § 1 k.k. zasady jedności czynu, zakładającej, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. Sąd Najwyższy podniósł, że takiej podstawy normatywnej nie sposób upatrywać w treści art. 116 k.k. Kwestionując możliwości recypowania do spraw antymonopolowych instytucji prawa karnego materialnego, Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę na wzajemny stosunek postępowania karnego do administracyjnego. Sąd Najwyższy zaznaczył, że stanowią one całkowicie odrębne, niekonkurencyjne wobec siebie tryby postępowań. Oba te rodzaje postępowań toczą się niezależnie od siebie. Inne są również zasady odpowiedzialności (I NSK 4/18). Odpowiedzialność organizatora porozumienia ograniczającego konkurencję nie jest wszak odpowiedzialnością karną (I NSK 11/18).

Otwarty katalog przesłanek wymiaru kary na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r. Sąd Najwyższy w swoim najnowszym orzecznictwie podkreślił, że przepisy poprzedniej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (z 15 grudnia 2000 r., Dz.U. 2000, Nr 122, poz. 1319), w odróżnieniu od obecnie obowiązującej u.o.k.k. z 2007 r., nie określały bliżej katalogu okoliczności, które powinny być brane pod rozwagę przy wymiarze kary. Katalog przesłanek wymiaru kary na gruncie przepisów ustawy z 2000 r. nie miał charakteru zamkniętego. Sąd Najwyższy – odwołując się do dotychczasowego dorobku judykatury w tym zakresie (I CKN 793/98; III SK 16/07; III SK 5/09; III SK 34/13) – podkreślił, że oprócz okoliczności wymienionych w art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 15 grudnia 2000 r. (tj. okresu, stopnia oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy), wymierzając karę należy mieć na względzie również zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), w myśl której kara powinna być proporcjonalna do rodzaju i szkodliwości konkretnej praktyki oraz skutków przez nią wywołanych. Kara powinna być też zindywidualizowana, aby należycie spełniała funkcję represyjną i prewencyjną. Przy wymiarze kary istotna jest nadto szkodliwość zarzucanego czynu, adekwatność kary do stopnia zagrożenia interesu publicznoprawnego, możliwości finansowe adresata decyzji, potencjał ekonomiczny naruszcyciela, korzyści finansowe, jakie naruszciciel uzyskał wskutek stosowania praktyki. Nie bez znaczenia jest również charakter naruszenia, rodzaj naruszonego dobra, znaczenie praktyki dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a w ramach funkcji represyjnej i prewencyjnej – konieczność ekonomicznej odczuwalności kary w stosunku do zakresu (skali) działalności przedsiębiorcy i rentowności tej działalności (I NSK 7/18).

Zasada równości przy wymiarze kary. Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podkreślał, że kary nałożone na poszczególnych uczestników porozumienia powinny zostać ustalone przy zastosowaniu tych samych przesłanek przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy, zarówno wspólnych dla wszystkich uczestników (dotyczących charakteru porozumienia, rynku, na którym porozumienie wywarło skutek, stopnia naruszenia interesów konkurentów lub konsumentów, itp.), jak i różnicujących ich sytuację (np. czasu udziału w porozumieniu, sposobu wykonywania porozumienia, zachowania w trakcie postępowania przed Prezesem UOKiK, itp.). Istotne jest, aby na tej płaszczyźnie była przestrzegana zasada równości w tym znaczeniu, że te same czynniki zostaną uznane za tak samo istotne wobec wszystkich uczestników i będą odgrywały taką samą rolę przy wymiarze kary w stosunku do każdego z uczestników z osobna (I NSK 7/18).

Sądowa kontrola wymiaru kary. W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych akcentuje się, że ingerencja sądowa w samą decyzję o nałożeniu kary pieniężnej ma charakter wyjątkowy. Jest niewątpliwie dopuszczalna wówczas, gdy organ w ogóle nie uzasadnia w danej sprawie sposobu wykorzystania przysługujących mu kompetencji uznaniowych bądź gdy w ocenie sądu doszło do swoistego nadużycia uznania regulacyjnego, poprzez nałożenie kary pieniężnej w takich okolicznościach faktycznych, które czynią wymierzoną sankcję niesprawdliwą. W pozostałych przypadkach, z uwagi na funkcje kar pieniężnych (zwłaszcza zaś prewencyjną) oraz ścisły związek polityki nakładania kar pieniężnych ze skuteczną realizacją polityki ochrony konsumentów, tylko wyjątkowo możliwe jest zakwestionowanie przez sąd kary pieniężnej (I NSK 7/19). Powyższa wypowiedź Sądu Najwyższego stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowej linii orzeczniczej (III SK 54/15).

2.3. Sprawy z odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Wykładni pojęcia „propagowanie” na gruncie art. 18 ust. 1 u.r.t. Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podjął się w jednym z nielicznych orzeczeń odnoszących się do tej kategorii spraw (I NSK 23/18). W ślad za dotychczasowym orzecznictwem (III SK 52/15), Sąd Najwyższy podniósł, że w świetle przepisu art. 18 ust. 1 u.r.t. audycje nie mogą propagować „działań sprzecznych z prawem” oraz „postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym”. Jednocześnie wyjaśnił, że do stwierdzenia „propagowania” określonych zachowań nie jest konieczne, aby emisji określonej audycji towarzyszył zamiar przekonania odbiorców do zawartych w niej treści bądź by twórcom audycji należało wykazać działanie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Słowo „propagowanie” odnosi się nie do zachowania

nadawcy, ale do samej treści emitowanej audycji. Aby można było mówić o propagowaniu przez audycję działań sprzecznych z prawem konieczne jest, by konkretna audycja zawierała takie treści wsparte odpowiednią formą wyrazu, aby po jej emisji można było uznać, że zachęcała widzów do podejmowania pokazanych w niej działań, ewentualnie audycja powinna być tak poprowadzona, by wynikało z niej, że zaprezentowane w niej działania należy uznać za właściwe i słuszne, godne naśladowania. Do tego wystarczająca jest zaś atrakcyjność przekazu pod względem treści lub formy.

2.4. Sprawy z zakresu regulacji energetyki

Pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji” na gruncie art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. od wielu lat wywołuje duże wątpliwości w judykaturze. Spór dotyczy zagadnienia, czy użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. sformułowanie „wynikające z koncesji” może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominowało stanowisko, zgodnie z którym nie można traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. może być tylko obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań (III SK 82/13; III SK 29/14; III SK 2/15; III SK 28/15; III SK 33/15; III SZP 3/17; III SK 14/17). Niemniej w kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy stwierdził, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e. sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być jednak rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są bowiem określone w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne (III SK 14/17; I NSK 14/18). Z drugiej strony w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego można było również spotkać się z wypowiedziami zgoła odmiennymi, zakładającymi, że dla przyjęcia, że koncesja nakłada na koncesjonariusza obowiązek, którego naruszenie uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 12 u.p.e., muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki. Decyzja o udzieleniu koncesji musi, po pierwsze, być autonomicznym źródłem obowiązku koncesjonariusza, a po drugie, konkretyzować wykonywanie działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szcze-

głowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań (III SK 18/11; I NSK 15/18). Przedstawione zagadnienie prawne stało się przedmiotem wnikliwych rozważań Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i skutkowało podjęciem uchwały, w świetle której nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 u.p.e.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej (I NSZP 1/19). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że decydujące znaczenie dla wykładni pojęcia „obowiązku wynikającego z koncesji” należy przypisać okoliczności, czy koncesja obejmuje określony obowiązek, a nie okoliczności, czy lub w jakim stopniu obowiązek koncesjonariusza można zrekonstruować także z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej po upływie terminu określonego w art. 9a ust. 5 u.p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 29 kwietnia 2014 r.) przekształca się w obowiązek uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej na podstawie art. 56 ust. 2a pkt 3 u.p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2016 r.). Po 31 marca na danym podmiocie nie spoczywa już obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej lub złożenia świadectwa pochodzenia z kogeneracji, ale wyłącznie obowiązek uiszczenia kary pieniężnej. Na takim stanowisku Sąd Najwyższy stanął w jednym z najnowszych orzeczeń, zapadłym w sprawie z zakresu regulacji energetyki (I NSK 20/18). Według orzecznictwa Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, termin określony w powołanym art. 9a ust. 5 u.p.e. jest terminem prawa materialnego. Oceniając charakter prawny tego terminu przez pryzmat skutków jego dochowania lub niedochowania, Sąd Najwyższy stwierdził, że uiszczenie opłaty zastępczej w terminie do 31 marca danego roku jest wykonaniem przez zobowiązane przedsiębiorstwo obowiązku uiszczenia takiej opłaty, który ma charakter obowiązku publicznoprawnego *ex lege*, ustanowionego na mocy przepisu ustawy i niewymagającego autorytatywnej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Treścią tego obowiązku jest uiszczenie opłaty zastępczej w należnej kwocie na właściwy rachunek bankowy w terminie do 31 marca. Natomiast uiszczenie tej kwoty przez zobowiązanego na rachunek bankowy po tym dniu należy kwalifikować jako nieuiszczenie opłaty zastępczej. Sąd Najwyższy wyraził tym samym zapatrywanie, że dochowanie terminu ustawowego przez zobowiązanego powoduje wygaśnięcie obowiązku publicznoprawnego, natomiast niedochowanie tego terminu skutkuje podleganiem zobowiązanego karze pieniężnej. Podobne stanowisko zajął już Sąd Najwyższy w jednym z wcześniejszych judykatów (III SK 7/17).

Status strony w postępowaniu o zatwierdzenie zmian w Instrukcjach Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnych posiada jedynie operator systemu przesyłowego. Wynika to stąd,

że decyzja w sprawie zatwierdzenia Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnych rozstrzyga wprost jedynie o prawach i obowiązkach operatora. Interesy użytkowników tego systemu są zaś uwzględniane w odrębnym trybie, opisanym w art. 9g ust. 2 u.p.e. (I NSK 73/18).

Przepis art. 56 ust. 6a u.p.e. reguluje instytucję odstąpienia od wymierzenia kary. Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy do miarkowania wysokości kary pieniężnej przez obniżenie jej wysokości (I NSK 20/18). Powyższy kierunek interpretacyjny stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SK 47/13).

2.5. Sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji

Zakres przedmiotowy tajemnicy telekomunikacyjnej został zdefiniowany w jednym z nowszych orzeczeń Sądu Najwyższego (I NSK 8/18). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do zakresu tajemnicy telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 159 ust. 1 u.p.t., a ściślej do zakresu danych dotyczących użytkownika, należy zaliczyć oprócz danych osobowych również inne dane o użytkowniku, nawet jeżeli dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego nie mają one charakteru osobowego. Także wówczas, jeżeli przedsiębiorca nie identyfikuje użytkownika jako imiennie oznaczonej osoby na podstawie posiadanych danych, to wszelkie zindywidualizowane informacje o użytkowniku uzyskane w związku z zawarciem umowy lub wykonywaniem usług (np. termin i okoliczności zawarcia umowy, wewnętrzne oznaczenie użytkownika, numer IMEI jego terminala) są objęte tajemnicą telekomunikacyjną.

Przesłanki wydania przez Prezesa UKE decyzji o odmowie zmiany umowy o dostępie telekomunikacyjnym, polegającej na ustaleniu pomiędzy operatorami hurtowych stawek za przenoszenie numerów w należących do nich sieciach. Sąd Najwyższy pochylił się nad tym zagadnieniem w jednym z najnowszych orzeczeń (I NSK 39/18), podtrzymując dotychczasową linię orzecniczą w tej materii (III SZ 3/15; III SZ 5/15). Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanął na stanowisku, że Prezes Urzędu może wydać decyzję odmowną w przypadku, gdy sprawa poddana pod jego rozstrzygnięcie nie jest sprawą sporną w rozumieniu art. 27 ust. 2 u.p.t. bądź gdy zmiana umowy o dostępie telekomunikacyjnym we wnioskowanym zakresie byłaby sprzeczna z przesłankami określonymi w art. 28 u.p.t. Jednakże, jeżeli między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi toczy się spór dotyczący kwestii objętej zakresem pojęcia „dostępu telekomunikacyjnego”, spór ten zostanie poddany pod rozstrzygnięcie organu na podstawie art. 27 ust. 2 u.p.t., a jego rozwiązanie przez organ wymaga zmiany dotychczasowej umowy o dostępie telekomunikacyjnym bądź wydania decyzji zastępującej odrębną umowę w tym zakresie. Prezes Urzędu nie może wydać decyzji

negatywnej odmawiającej określenia warunków współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi z powodu trudności, jakie organ regulacji komunikacji elektronicznej napotkał przy gromadzeniu materiału dowodowego. Dlatego odmawiając wydania decyzji w tego rodzaju sprawie, Prezes Urzędu nie wydaje decyzji negatywnej, lecz uchyla się od rozstrzygnięcia sporu między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi.

Dopuszczenie się przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego różnych czynów sankcjonowanych karą pieniężną a wymiar kary. W sytuacji, gdy Prezes UKE w jednym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej stwierdza dopuszczenie się przez przedsiębiorcę różnych czynów sankcjonowanych karą pieniężną, na podstawie art. 209 ust. 1 u.p.t., powinien zrelatywizować kryteria wymiaru kary pieniężnej do każdego indywidualizowanego naruszenia stwierdzonego w wydawanej przez siebie decyzji. W przeciwnym razie nie można mówić o adekwatności wymierzonej kary do czynu podlegającego karze pieniężnej, co z kolei uniemożliwia sądową weryfikację proporcjonalności nałożonej kary pieniężnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w tym przedmiocie (I NSK 40/18) stanowi kontynuację dotychczasowej praktyki Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SK 31/12).

Konsekwencje uchylenia decyzji podstawowej, mocą której nałożono na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek dostosowania stawki z tytułu zakańczania połączeń głosowych w publicznej ruchomej sieci tego przedsiębiorcy do określonego poziomu. W dotychczasowej działalności orzeczniczej Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych dopuścił możliwość uchylenia decyzji zależnej wydanej w oparciu o decyzję podstawową, w sytuacji uchylenia tej ostatniej. Uchylenie decyzji pierwotnej oznacza bowiem, że przewidziane w niej obowiązki nie mogły – ostatecznie – ciążyć na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym (I NSK 71/18). Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego w tym aspekcie (III SK 29/13; III SK 37/14).

2.6. Sprawy z zakresu regulacji transportu kolejowego

Przesłanki nałożenia przez Prezesa UTK kary pieniężnej. Sąd Najwyższy w swoim najnowszym orzecznictwie stanął na stanowisku, że w przeciwieństwie do przepisów o postępowaniu kontrolnym przy regulacji rynku komunikacji elektronicznej, przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie narzucały Prezesowi UTK określonej sekwencji czynności, które musiały zostać podjęte, zanim organ regulacyjny mógł skorzystać z kompetencji do nakładania kar pieniężnych. W szczególności, przepisy u.t.k. nie zawierają unormowania, które wstrzymywałyby kompetencję sankcyjną Prezesa UTK do upływu terminu wyzna-

czonego na usunięcie skutków naruszenia w innej decyzji (I NSK 12/18). Wyrażony pogląd wpisuje się w dotychczasową linię orzeczniczą Sądu Najwyższego (III SK 27/16; III SK 44/16).

Instytucja odstąpienia od nałożenia kary, przewidziana w art. 66 ust. 2a u.t.k., ma charakter wyjątkowy i dotyczy jedynie tych naruszeń prawa zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy (I NSK 12/18). Stanowisko Sądu Najwyższego w tym zakresie stanowi uzupełnienie dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, zgodnie z którą zakres zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. Zakres ten nie może być dowolnie poszerzany, z powołaniem się na wykładnię celowościową powyższego przepisu (III SK 27/16; III SK 44/16).

3. Sprawy z zakresu przewlekłości postępowania

Na mocy art. 4 ust. 2 u.s.p.p. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym w składzie 3 sędziów Sądu Najwyższego. Sprawy z zakresu przewlekłości postępowania rejestrowane są obecnie w repertorium „NSP”. Do utworzenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ta kategoria spraw pozostawała w zakresie właściwości Izby Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Wszystkie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego z zakresu omawianej kategorii spraw zapadają w formie postanowień. Opłata od skargi na przewlekłość wynosi 200 zł.

Brak zawodowego pełnomocnika jest jednym z najczęstszych powodów odrzucenia skargi na przewlekłość. Sąd Najwyższy podtrzymuje w swoim najnowszym orzecznictwie ugruntowaną już linię orzeczniczą, w myśl której w sprawach ze skargi na przewlekłość skarżący zobowiązany jest skorzystać z pomocy zawodowego pełnomocnika (I NSP 8/18; I NSP 15/18; I NSP 48/18; I NSP 55/18; I NSP 57/18; I NSP 61/18; I NSP 75/18; I NSP 92/18; I NSP 93/18; I NSP 1/19; I NSP 2/19; I NSP 36/19). Wyjątek w tym zakresie stanowią sprawy dotyczące przewlekłości postępowania w sprawach karnych (I NSP 91/18; I NSP 3/19). Skarga na przewlekłość podlega odrzuceniu, nawet jeśli została złożona przez podmiot profesjonalny, w przypadku nieusunięcia braków formalnych w postaci niezłączenia pełnomocnictwa (I NSP 46/18; I NSP 69/18).

Niedopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania w sprawach nieprzewidzianych w ustawie stanowi główną przyczynę pozostawiania skarg na przewlekłość bez rozpoznania. Sąd Najwyższy, odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie (KSP 11/11; WSP 2/16; WSP 1/17), konsekwentnie podkreśla, że skarga na przewlekłość przysługuje jedynie w sprawach wymienionych w art. 3 u.s.p.p. (I NSP 9/18; I NSP 84/18; I NSP 7/19; I NSP 30/19; I NSP 33/19; I NSP 45/19). Sąd Najwyższy wskazuje w tym kontekście, że postępowanie ze skargi na przewlekłość oraz inne postępowania incydentalne nie są „sprawami” w rozumieniu art. 2 u.s.p.p. oraz art. 6 EKPCz (I NSP 19/18; I NSP 39/18; I NSP 53/18). Ponadto w postanowieniu z 26 marca 2019 r. (I NSP 94/18) Sąd Najwyższy uznał, że niedopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania zażaleniowego, jako incydentalnego w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym, co do istoty sprawy. Pogląd ten nawiązuje do dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie (zob. III SPP 227/14). Za niedopuszczalną Sąd Najwyższy uznał także skargę na przewlekłość postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, które nie zostało wymienione w żadnym z punktów art. 3 u.s.p.p. (I NSP 4/19).

Wniesienie skargi na przewlekłość po zakończeniu skarżonego postępowania jest inną często występującą w praktyce przyczyną pozostawienia skargi bez rozpoznania (I NSP 82/18; I NSP 91/18; I NSP 100/18; I NSP 8/19; I NSP 34/19; I NSP 35/19) albo odpowiednio – w zależności od charakteru skarżonego postępowania – jej odrzucenia (I NSP 5/18; I NSP 51/18; I NSP 85/18). Jednocześnie wciąż aktualny pozostaje wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2008 r. (III SPZP 1/07) pogląd, w świetle którego zakończenie postępowania po wniesieniu skargi nie stanowi przeszkody do jej rozpoznania (I NSP 59/18).

Pojęcie „nieuzasadnionej zwłoki” w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego interpretowane jest jako wielomiesięczna beczynność sądu, co do zasady obejmująca okres 12 miesięcy (I NSP 1/18; I NSP 13/18; I NSP 18/18; I NSP 40/18; I NSP 58/18; I NSP 62/18; I NSP 9/19; I NSP 28/19; I NSP 39/19). W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy dopuszczał możliwość stwierdzenia przewlekłości w przypadku krótszych okresów beczynności jedynie w wyjątkowych przypadkach (I NSP 16/18; I NSP 44/18). Stanowisko to stanowi kontynuację dotychczasowej praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SPP 96/05; III SPP 10/06; III SPP 13/06; III SPP 123/14; III SPP 55/16; III SPP 6/17). Zaznaczyć jednocześnie należy, że w jednym ze swoich najnowszych orzeczeń Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu, że ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy oraz argumentacji, że art. 14 u.s.p.p. stanowi w związku z tym wskazówkę do takiej interpretacji (I NSP 48/19). Sąd Najwyższy wskazał, że ze wskazanego przepisu w żaden sposób nie wynika, że ustanowione terminy przesadzają o wystąpieniu, bądź nie, w danej sprawie przewlekłości zaznaczając, że art. 14 u.s.p.p. nie odnosi się do kryteriów „przewlekłości postępowania” w rozumieniu tej ustawy. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie podkreśla konsekwentnie, że ocena „rozsądnej długości” postępowania wykracza poza wyłączną ocenę jedynie wpływu czasu jego prowadzenia. Przewlekłość jest bowiem pojęciem odnoszącym się do konkretnego zdarzenia, które po wnikliwej analizie należałoby uznać za nadmiernie rozciągnięte w czasie i niezasadnie przedłużające się (I NSP 16/19).

Braki kadrowe oraz problemy organizacyjne wymiaru sprawiedliwości od dłuższego czasu traktowane są w judykaturze Sądu Najwyższego jako okoliczności nieusprawiedliwiające zaistnienia przewlekłości postępowania. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych konsekwentnie wskazuje, że z perspektywy podsądnego organizacja i braki kadrowe nie mogą być argumentem usprawiedliwiającym opóźnienie w rozpoznaniu sprawy (I NSP 40/18; I NSP 59/18; I NSP 62/18; I NSP 68/18; I NSP 74/18; I NSP 78/18; I NSP 29/19; I NSP 37/19). Nawet znaczny i stale wzrastający wpływ spraw, jak również niewystarczająca obsada sędziów nie mogą usprawiedliwiać kilkunastomiesięcznej przewlekłości postępowania

(I NSP 4/18). Obowiązkiem państwa jest bowiem taka organizacja sądownictwa, w tym zapewnienie optymalnej obsady kadrowej sądów, aby prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie było iluzoryczne (I NSP 64/18; I NSP 67/18; I NSP 71/18; I NSP 88/18; I NSP 24/19).

Odpowiedzialność za nieprawidłowe lub opieszale funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości ponosi państwo. Sąd Najwyższy w swoim najnowszym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że przewlekłość postępowania często stanowi konsekwencję niewypełnienia przez państwo jego obowiązków, nawet jeżeli wszystkie decyzje dotyczące przebiegu postępowania podejmowane były w sposób prawidłowy (I NSP 68/18). Często stan przewlekłości postępowania nie wynika z zaniedbań organizacyjnych ze strony sądu, lecz z niewywiązywania się przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej z obowiązków nałożonych przez art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Poszczególne sądy nie mają bowiem wpływu ani na liczbę kierowanych do nich spraw, ani na liczbę orzekających sędziów (I NSP 18/19). Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreśla w swoim orzecznictwie, że postępowanie, w tym praca biegłych oraz innych podmiotów zaangażowanych w postępowanie, nadzorowana jest przez sąd i to on ostatecznie ponosi odpowiedzialność za jego sprawny przebieg (I NSP 13/19).

Międzynarodowe standardy sprawnego postępowania opracowane przez ETPC znajdują szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Sąd Najwyższy konsekwentnie podkreśla, że prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, stanowi element prawa do rzetelnego procesu i jest jednym z podstawowych praw człowieka określonym m.in. w EKPCz (I NSP 68/18; I NSP 74/18; I NSP 18/19). Zaznacza przy tym, że z art. 6 EKPCz wynika obowiązek takiego zorganizowania systemu jurysdykcyjnego, aby właściwe sądy mogły podjąć rozstrzygnięcie spraw sądowych w rozsądnych terminach (I NSP 72/18).

Niedopuszczalność merytorycznej oceny rozstrzygnięcia sądu przy rozpoznaniu skargi na przewlekłość jest konsekwentnie podkreślana w orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSP 43/18; I NSP 45/18; I NSP 49/18; I NSP 60/18). Sąd Najwyższy zaznacza w tym kontekście, że – poza rażącymi przypadkami naruszenia prawa – nie jest uprawniony do dokonywania oceny prawidłowości stosowania prawa, w tym wykładni norm prawnych. Powyższe stanowisko stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w tym zakresie (III SPP 119/05; III SPZP 2/07).

Suma pieniężna przyznawana uczestnikowi postępowania skargowego w związku ze stwierdzoną przewlekłością pełni po części funkcję sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości, po części zaś powinna

kompenzować skarżącemu szkody niematerialne wywołane zaistniałą przewlekłością (I NSP 64/18; I NSP 68/18; I NSP 76/18; I NSP 88/18; I NSP 90/18). Stanowisko to wpisuje się w obecną od dłuższego czasu w judykaturze Sądu Najwyższego linię orzeczniczą, w myśl której suma pieniężna, o której mowa w art. 12 ust. 4 u.s.p.p., uznawana jest za wstępną (tymczasową) rekompensatę z tytułu doznanej przez stronę szkody niematerialnej (III SPP 51/13). Suma pieniężna w swej istocie ma na celu rekompensatę zaistnienia skutków przewlekłości postępowania, a nie poprawę bytu materialnego skarżącego (I NSP 78/18). Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreśla, że suma pieniężna, o której mowa w art. 12 ust. 4 u.s.p.p., nie stanowi odszkodowania za poniesione straty i utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.) czy też zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 lub art. 448 k.c. (I NSP 46/19).

Dopuszczalność skargi na przewlekłość w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności była przedmiotem rozbieżności w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W związku z powyższym postanowieniem z 13 grudnia 2018 r. (I NSP 41/18) Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące pytanie prawne:

„Czy w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 78¹ k.p.c. w związku z art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy tj Dz.U. z 2018 r., poz. 75)?”.

Przedstawiając powyższe pytanie prawne, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na wyraźnie rysującą się w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżność poglądów co do tego, czy w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania. Według pierwszego zapatrywania, które zostało sformułowane po raz pierwszy w postanowieniu Sądu Najwyższego z 18 lutego 2005 r. (III SPP 30/05), skarga jest dopuszczalna. Odmienny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w postanowieniu z 4 listopada 2014 r. (III SPP 223/14), przyjmując, że w sprawach należących do przedmiotowej kategorii skarga na przewlekłość postępowania nie jest dopuszczalna. Przedstawiając to pytanie prawne, Sąd Najwyższy przychylił się do poglądu o dopuszczalności skargi na przewlekłość w postępowaniu klauzulowym. Po przedstawieniu wyżej wskazanego zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w wyroku z 3 lipca 2019 r. (SK 14/18) TK stwierdził, że art. 1 ust. 2 u.s.p.p. w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie k.p.c., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wydając powyższe rozstrzygnięcie TK zwrócił uwagę na sil-

ny związek, w jakim pozostaje postępowanie klauzulowe z postępowaniem rozpoznawczym, wynikający z tego, że w postępowaniu klauzulowym chodzi o zapewnienie efektywności ochrony prawnej w zakresie oznaczonym w rozstrzygnięciu merytorycznym. Ponadto, powołując się na postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r. (Ts 116/13), Trybunał wskazał, że postępowanie ze skargi na przewlekłość – mimo wypadkowego charakteru – nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, lecz nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy. Zaznaczył, że zaskarżony art. 1 ust. 2 u.s.p.p. nie wyłącza wprost możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego. W konkluzji TK uznał, że „aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie «fasadowego», jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które – w razie zaistnienia przewlekłości postępowania – będą działać na sąd stymulująco”.

Konkludując, należy wskazać, że w pierwszym roku działalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych skargi na przewlekłość postępowania stanowiły jedną z najliczniejszych kategorii spraw rozpoznawanych przez Izbę. W 2018 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 101 skarg na przewlekłość, z czego: w 27 sprawach stwierdzono przewlekłość postępowania; 36 skarg odrzucono; 21 oddalono; 10 pozostawiono bez rozpoznania; 1 skargę zwrócono z powodu braków formalnych; 2 skargi przekazano według właściwości do innego sądu; 4 skargi załatwiono w inny sposób (m.in. poprzez zwrot w celu uzupełnienia). Z kolei do 31 sierpnia 2019 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zarejestrowano 115 spraw ze skargi na przewlekłość, przy czym do ww. dnia 31 spraw pozostawało w toku. We wskazanym okresie uwzględniono 22 skargi; 23 pozostawiono bez rozpoznania; 16 odrzucono; 12 oddalono; 6 skarg przekazano według właściwości do innego sądu; 4 skargi załatwiono w inny sposób; w 1 sprawie odroczone wydanie rozstrzygnięcia.

4. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego

Na mocy art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.KRS do kompetencji KRS należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych. Zgodnie natomiast z treścią art. 44 ust. 1 u.KRS uczestnik wyżej wskazanego postępowania (osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała Rady) może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności tej uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Sąd Najwyższy rozpatruje odwołanie w składzie 3 sędziów. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego zapada w formie wyroku lub postanowienia. Do dnia powołania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ta kategoria spraw pozostawała we właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Obecnie sprawy dotyczące przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego rejestrowane są w repertorium „NO”.

Odwołanie od uchwały KRS nie podlega opłacie. W sprawach z omawianej kategorii nie jest konieczne skorzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego), zgodnie bowiem z treścią art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c., ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanowi w dużej mierze kontynuację dominujących dotychczas kierunków orzeczniczych Sądu Najwyższego w omawianym zakresie.

Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.).

Podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Regułą tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS, który stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z pra-

wem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (I NO 1/18; I NO 58/18; III KRS 29/17; III KRS 45/14).

Zakres kognicji Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny uchwał KRS obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego badania sprawy rozstrzygniętej w uchwale. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady jest niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa KRS, wynikającego z norm konstytucyjnych (I NO 10/19; I NO 11/19; I NO 39/19; I NO 58/18; I NO 60/18).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego badaniu podlega, co do zasady, jedynie procedura podjęcia uchwały, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (I NO 8/19; I NO 2/19; I NO 1/19). W przypadku dochowania przez Radę procedur ustawowych, Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do dokonywania oceny, dlatego dane kryteria miały charakter decydujący, w szczególności jeżeli w zakresie poszczególnych kryteriów i ich całościowej oceny poszczególni kandydaci nie wykazują ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (I NO 27/19; I NO 21/19; I NO 18/19; I NO 16/19; I NO 11/19; I NO 21/18; III KRS 16/17; III KRS 34/16; III KRS 27/16). Ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem, chyba że naruszają podstawowe zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny (I NO 45/19; III KRS 24/14).

Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania KRS w wyborze najlepszych kandydatów, gdyż nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (I NO 33/19; I NO 18/19; I NO 16/19; I NO 8/19; III KRS 43/14). Sąd Najwyższy sprawdza – w granicach odwołania – czy nie doszło do naruszenia przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Takim naruszeniem prawa byłoby m.in. niezastosowanie wobec wszystkich kandydatów tych samych, przejrzystych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych (I NO 27/19; I NO 11/19; I NO 10/19; I NO 8/19; I NO 5/19; I NO 4/18; III KRS 17/17; III KRS 24/16; III KRS 50/15).

Katalog kryteriów wyboru kandydata na stanowisko sędziego wymieniony w art. 35 ust. 2 u.KRS (adresowany w pierwszej kolejności do zespołu członków Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów) nie ma wyczerpującego charakteru i – poza wyekspozowaniem kwalifikacji kandydatów – nie hierarchizuje przymiotów, jakimi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o stanowisko. Odnośnie do samych „kwalifikacji kandydatów” na wolne stanowisko sędziowskie, o jakich mowa w art. 35 ust. 2 u.KRS, to przepis nie precyzuje tego

pojęcia, natomiast wymienia je na pierwszym miejscu, jako cechę najważniejszą, nie dookreślając wpływu poszczególnych cech (właściwości) kandydata na ostateczną ocenę.

Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że kwalifikacji nie można utożsamiać tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustaw regulujących ustroj 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, reprezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza (I NO 44/18; III KRS 21/15).

„Kwalifikacje” to w ocenie Sądu Najwyższego cecha ocenna, której nie da się wyodrębnić od innych (również nieostrych) elementów, takich jak doświadczenie zawodowe, wykształcenie czy znajomość specyfiki pracy w danym sądzie (której potwierdzeniem są opinie przełożonych). Dlatego uznanie Rady jest w istocie dwuetapowe: na etapie oceny spełnienia poszczególnych kryteriów i na etapie oceny całościowej. Należy zauważyć, że odmienna droga zawodowa wyklucza proste porównanie kwalifikacji kandydatów według łatwego schematu. Jeżeli w uzasadnieniu uchwały szczegółowo opisano wszystkie istotne cechy kandydatów i skonfrontowano je z ustawowymi kryteriami, to brak jest podstaw do stwierdzenia, że Rada stosowała niejednolite kryteria wobec poszczególnych osób (I NO 36/19; I NO 4/18). Nie jest przy tym konieczne uszeregowanie kandydatów w oparciu o określone i przyjęte w konkretnym postępowaniu kryterium 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, w szczególności nieprzedstawieniu pozostałych kandydatów w sytuacji nieobsadzenia wszystkich ogłoszonych stanowisk sędziowskich w danym konkursie (I NO 30/19; I NO 21/19; I NO 17/19; I NO 2/19; I NO 1/19; III KRS 47/15; III KRS 212/13; III KRS 10/10; III KRS 13/09; III KRS 24/09).

Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanął na stanowisku, że KRS w postępowaniu nominacyjnym w ramach granic swobodnego uznania ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego kandydata; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów, ile jest wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów spełniających warunki ustawowe w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk (I NO 8/19; I NO 9/19). Powoływanie sędziów stanowi na mocy art. 144 ust. 3

pkt 17 Konstytucji RP prerogatywę Prezydenta RP, a wyłączna zdolność postulacyjna w tym zakresie została przyznana KRS (art. 179 Konstytucji RP).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się jednocześnie, że Rada, uzasadniając rozstrzygnięcie KRS, w którym Rada decyduje się nie wyłonić żadnego kandydata, powinna podać powody tego nieprzedstawienia, co może polegać na określeniu, których kryteriów nie spełnia albo nie spełnia w najwyższym stopniu (I NO 59/18; III KRS 3/14; III KRS 215/13).

Zbędne wydaje się – w ocenie Sądu Najwyższego – akcentowanie wszystkich cech, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, w sytuacji, gdy Rada decyduje się nie wyłonić żadnego kandydata. Konieczne jest natomiast wyeksponowanie przesłanek, które zdecydowały o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP poszczególnych kandydatur (I NO 8/19; I NO 5/19; I NO 3/19; I NO 58/18).

Powodem braku rekomendacji może być nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów „za” w głosowaniu tajnym, jednakże wynik głosowania musi korespondować z treścią uzasadnienia uchwały. Elementy te powinny być zawarte w uzasadnieniu uchwały, tak aby możliwe było poddanie jej kontroli pod kątem zgodności z prawem.

W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego zwrócono uwagę na swoistą sprzeczność polegającą na stwierdzeniu, że odwołujący się posiada kwalifikacje zawodowe, uprawniające go do ubiegania się o urząd sędziego sądu okręgowego, przy jednoczesnym braku rekomendacji i niewskazaniu przyczyn braku tej rekomendacji przez KRS. Wobec powyższego Sąd Najwyższy stwierdził brak w uzasadnieniu wyjaśnienia, dlaczego odwołujący się nie został rekomendowany. Niewystarczające jest bowiem wskazanie, że wybrano kandydata najlepszego w niniejszym konkursie, skoro pozostały w nim inne nieobsadzone stanowiska (I NO 2/19).

Niewystarczające jest także powołanie się na ocenę dostateczną z zakończenia studiów, gdyż to kryterium nie może być uznane za rozstrzygające. Od chwili zakończenia studiów odwołujący się legitymuje się pokaźnym dorobkiem orzecznicy, który w konkursie na stanowisko sędziowskie w sądzie okręgowym powinien być brany pod uwagę w pierwszej kolejności. Kryterium oceny ze studiów i z egzaminu zawodowego może być pozbawione istotnego znaczenia przy kandydowaniu na urząd sędziego sądu okręgowego lub apelacyjnego, albowiem wówczas podstawowe znaczenie ma doświadczenie zawodowe na stanowisku sędziego i dorobek orzecznicy kandydatów (I NO 1/19; zob. także III KRS 8/17).

Obowiązkiem KRS w przypadku, w którym kilka osób ubiega się o wolne stanowiska sędziowskie jest przede wszystkim konkretne wskazanie w uchwale, jakie kryteria stanowiły punkt wyjścia przy wyborze najlepszych kandydatów pretendujących do objęcia stanowiska sędziego (I NO 39/19; I NO 36/19; I NO 10/19; I NO 7/19; III KRS 33/16). Jednocześnie Sąd

Najwyższy podkreśla w swoim orzecznictwie, że wynik autoprezentacji nie jest nowym kryterium, lecz stanowi element materiałów sprawy, czyli materiał dowodowy podlegający następnie ocenie z punktu widzenia ustawowych kryteriów (I NO 37/19).

Zakres rozważań Rady poświęcony analizie ocenianych kandydatów powinien być szerszy w przypadku kandydatów o zbliżonej sytuacji faktycznej (I NO 15/19; I NO 4/19; III KRS 10/10). Analiza powinna być bardziej pogłębiona w przypadku konkursu na wyższe stanowisko sędziowskie z uwagi na zasadniczo porównywalny oraz wysoki poziom kwalifikacji kandydatów (I NO 17/19; III KRS 25/15).

Kryterium poparcia środowiska sędziowskiego nie powinno być pomijane w postępowaniu nominacyjnym w ramach całościowej oceny kandydatów. Jednakże Sąd Najwyższy zwraca uwagę w swoim orzecznictwie, że Rada nie jest mechanicznie związana opinią środowiskową, która jest najsłabszym ogniwem wśród ustawowych elementów oceny kandydatów z tego powodu, że jako ocena (opinia), nie może być poddana obiektywnej weryfikacji pod względem racji, którymi kierowały się organy skupiające przedstawicieli środowiska sędziowskiego (I NO 35/19).

Rada może przypisać określonym kryteriom mniejsze znaczenie, a nawet przedstawić kandydaturę, która otrzymała niższe poparcie środowiska sędziowskiego, jeżeli uzna, że jest to uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości i przedstawi przekonujące uzasadnienie. Pogląd ten obecny był w starszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (III KRS 48/15), następnie zaś znalazł swoje rozwinięcie w kilku orzeczeniach Sądu Najwyższego zapadłych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NO 39/19; I NO 32/19; I NO 10/19; I NO 7/19).

Niewyjaśnienie przez Radę, jakie kryteria w istocie zdecydowały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie wybranych kandydatów, uniemożliwia stwierdzenie, dlaczego Rada negatywnie zaopiniowała pozostałe kandydatury. Decyzja dotknięta tego typu wadą powinna zostać uchylona jako niepozwalająca Sądowi Najwyższemu na przyjęcie, że w danej procedurze konkursowej Rada rzeczywiście dochowała wskazanych w uzasadnieniu kryteriów oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie (I NO 37/19; I NO 17/19; I NO 10/19; I NO 7/19; I NO 4/19; I NO 3/19; III KRS 38/16; III KRS 24/15).

Pisemne motywy uchwały Rady nie muszą być powtórzeniem całego zgromadzonego w sprawie materiału (I NO 15/19; zob. także III KRS 27/16). Z tego też względu, sporządzając uzasadnienie, jak również oceniając je, należy kierować się tzw. „zdrowym rozsądkiem”, mając na uwadze przede wszystkim funkcje i cele uzasadnienia. Z punktu widzenia ochrony interesów poszczególnych kandydatów biorących udział w konkursie na wakujące stanowiska sędziowskie Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego – wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata(-ów) wybranego(-ych) przez Radę. Pozostali kandydaci znają bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę (I NO 32/19;

I NO 24/19; I NO 18/19; I NO 16/19; I NO 4/19; I NO 58/18; III KRS 38/14; III KRS 242/13; III KRS 212/13; III KRS 201/13; III KRS 33/12; III KRS 15/12; III KRS 11/11).

Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreśla w swoim orzecznictwie, że weryfikacja kwalifikacji poszczególnych kandydatów ubiegających się o stanowiska sędziowskie należy wyłącznie do Rady, a podstaw do twierdzenia, że zostały przekroczone granice swobodnego uznania, nie mogą stanowić odmienne – z natury subiektywne – zapatrywania w odniesieniu do własnych osiągnięć, walorów i przymiotów (I NO 30/19; I NO 18/19; I NO 17/19; I NO 7/19; III KRS 21/12).

Uczestnik postępowania jest uprawniony do wniesienia odwołania, w którym stawia zarzut sprzeczności „uchwały z prawem” – odwołanie przysługuje zatem wyłącznie na uchwałę KRS, nie zaś na niezaskarżalne wyniki pracy zespołu roboczego działającego w postępowaniu konkursowym, tj. ułożoną przez zespół listę rekomendowanych kandydatów przedstawianą przez zespół Radzie (I NO 45/19; I NO 6/19).

Sąd Najwyższy wyraził także pogląd, że dokonując oceny kandydatów w postępowaniu konkursowym należy wziąć pod uwagę dwie grupy kryteriów podlegających weryfikacji: kryteria konstytucyjne oraz kryteria konsekwentne (I NO 5/19). Kryteria konstytucyjne, które można nazwać również kryteriami *sensu stricto*, to podstawowe kryteria danego konkursu, które wynikają bezpośrednio z ustawy lub są istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe. Kryteria konsekwentne określić można jako „cechy konkurencji”. Kryteria te, przy spełnieniu przez kilku kandydatów kryteriów konstytucyjnych, stanowią rację ich różnicowania. Innymi słowy, kryteria konsekwentne stanowią kryterium oceny w ramach danego warunku konstytucyjnego (jest to ocena drugiego stopnia). Kryteria konsekwentne odgrywają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy o daną liczbę miejsc ubiega się większa liczba kandydatów, wśród których liczba kandydatów spełniających kryteria konstytucyjne pozostaje również większa aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia. W tej sytuacji ocenie podlega nie to, czy dane kryterium konstytucyjne zostało spełnione, lecz swoista „doskonałość” spełnienia tego kryterium. Kryteria konsekwentne same w sobie nie stanowią więc warunków zajmowania określonego stanowiska, lecz ustalenia kolejności na liście rekomendowanych kandydatów. Sąd Najwyższy podkreślił, że wyróżnienie scharakteryzowanych powyżej grup kryteriów porządkuje sposób oceny kandydatów oraz ostatecznie tworzenia ich listy. Jeśli bowiem od określonej okoliczności uzależniona jest możliwość zajmowania danego stanowiska, to jest ona kryterium konstytucyjnym, oczywiście podlegającym ocenie, lecz z góry wiadomym uczestnikowi postępowania. O zastosowaniu kryteriów konsekwentnych decydują zaś okoliczności konkretnego postępowania konkursowego. Uzasadnienie oceny kwalifikacji

powinno zatem zostać sporządzone w ten sposób, aby uczestnik postępowania nie miał wątpliwości, z którym kryterium konstytutywnym połączone jest różnicujące jego pozycję kryterium konsekwentne, jakie jest jego znaczenie dla procesu oceny oraz w jaki sposób zostało zweryfikowane. Przyjmując powyższy model należy uznać, że KRS ma w pierwszym rzędzie obowiązek uzasadnienia, dlaczego dany kandydat nie uzyskał rekomendacji, w szczególności, czy nie spełnił kryterium konstytutywnego, czy też powiązanego z nim kryterium konsekwentnego. W ten sposób możliwa jest ocena realizacji przez Radę postulatu równego traktowania w ramach kontroli legalności. Niewskazanie tych kryteriów uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej Uchwały, co uzasadnia jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może bowiem, w ramach dokonanej przez KRS oceny, zweryfikować prawidłowości doboru kryteriów oceny kandydata i sposobu ich użycia (II KRS 24/09). W przypadku większej liczby kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, uzasadnienie powinno dodatkowo wskazywać, w jakim stopniu warunek konsekwentny został spełniony przez kandydata, w jaki sposób Rada dokonała oceny stopnia spełnienia przez kandydata warunku konsekwentnego i w jaki sposób ocena ta przełożyła się na zróżnicowanie pozycji kandydata względem pozostałych uczestników w postępowaniu (I NO 38/19; I NO 9/19; I NO 5/19).

Sąd Najwyższy, wobec podnoszonego przez wielu odwołujących się zarzutu nieprawidłowego sposobu powoływania członków KRS, doszedł do przekonania, że wykracza on poza kompetencje Sądu badającego legalność wydanej przez Radę uchwały. Kontrola konstytucyjności przepisów, na podstawie których dokonano wyboru członków KRS, pozostaje we właściwości TK. Sąd Najwyższy podkreślił, że niedopuszczalne jest badanie w indywidualnej sprawie legalności sposobu obsadzenia organu wydającego rozstrzygnięcie, albowiem wykracza to poza granice rozpatrywanej sprawy. Niedopuszczalne jest badanie ustawowych reguł powoływania prowadzących do wydania takiego aktu. W państwie prawa niedopuszczalne jest, by składy orzekające w poszczególnych sprawach samodzielnie oceniały, czy przyjmują legalne istnienie danego organu, czy też nie, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustrojowe ukształtowanie konstytucyjnego organu. Nietrudno wyobrazić sobie konsekwencje zróżnicowania tej oceny w poszczególnych sprawach. Takie podejście rodzi niebezpieczeństwo istotnego i realnego naruszenia podstawowych zasad systemu prawnego, takich jak zasada pewności i zasada zaufania do organów państwa (I NO 45/19; I NO 43/19; I NO 32/19; I NO 27/19; I NO 10/19; I NO 9/19; I NO 7/19; I NO 4/19).

Odnosząc się do zmiany głównej ścieżki dostępu do zawodu sędziego, Sąd Najwyższy stwierdził, że skorzystanie ze ścieżki objęcia stanowiska sędziego w trybie pozakonkursowym i wybór asesury, z chwilą dokonania

nia takiego wyboru, wyłącza możliwość równoległego skorzystania z innej ścieżki. Sytuacja asesora jest ukształtowana w sposób, który wiąże się z dużym prawdopodobieństwem uzyskania statusu sędziego. Dlatego też zarzut naruszenia art. 15 ust. 11 i art. 18 ust. 1 ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1139 z późn. zm.) poprzez pozostawienie zgłoszenia kandydatury asesora w konkursie na stanowisko sędziego sądu powszechnego jest niezasadny. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że wybór objęcia urzędu sędziego ma miejsce na etapie złożenia oświadczenia o wyborze etatu asesorskiego i determinuje dalszy sposób postępowania w ramach trybu pozakonkursowego. Zaletą tego rozwiązania jest stosunkowo duże prawdopodobieństwo uzyskania statusu sędziego, przy jednoczesnym bardzo korzystnym ukształtowaniu statusu prawnego asesora. Inna interpretacja obowiązujących przepisów ograniczałaby możliwości dostępu do służby publicznej – urzędu sędziego i pozostałych grup zawodowych (np. referendarzy sądowych czy asystentów sędziego) w ramach procedury konkursowej, w sytuacji, gdyby brali w niej udział także asesory-absolwenci KSSiP. Nie bez znaczenia jest kwestia istniejących etatów asesorskich, które wybrali i obsadzili ww. absolwenci KSSiP. Sąd Najwyższy podkreślił, że adresatami wyżej wymienionych norm są osoby inne niż te, które dokonały wyboru asesury w trybie pozakonkursowym (I NO 23/19).

Sąd Najwyższy po raz pierwszy odstąpił od dotychczasowej praktyki i postanowił połączyć do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia trzy sprawy z odwołania od uchwały KRS nr 625/2019 z 11 grudnia 2018 r. o powołaniu do pełnienia urzędu sędziego na dziewięć z dwunastu stanowisk sędziowskich w Sądzie Apelacyjnym w Katowicach, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 323, zarejestrowane pod sygn. I NO 88/19, I NO 89/19, I NO 90/19. Wobec zwiększającej się liczby odwołań, przyjęcie powyższej praktyki za powszechną może znacznie przyspieszyć postępowanie przed Sądem Najwyższym, a w konsekwencji uprawnienie się zaskarżonej uchwały, co stanowi warunek przedstawienia Prezydentowi RP rekomendowanych kandydatów na stanowiska, których konkurs dotyczył.

W toku postępowań z omawianego zakresu Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych postanowił rozstrzygnąć dwa zagadnienia prawne. Postawieniem z 17 maja 2019 r., I NO 46/19 Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu zagadnienie prawne o następującej treści:

„Czy na podstawie przepisu art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.) dopuszczalne jest sformułowanie przez stronę wniosku o wyłączenie sędziego z powołaniem się na zaistnienie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności, jeżeli sędzia objęty wnioskiem nie został wyznaczony do rozpoznania określonej sprawy?”.

Przedstawiając powyższe zagadnienie prawne Sąd Najwyższy zauważył, że zarówno w dotychczasowym orzecznictwie, jak i piśmiennictwie dominowało stanowisko, że wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania danej sprawy w postępowaniu cywilnym jest dopuszczalny. Argumentacja, która miała przemawiać za takim stanowiskiem, była jednak bardzo lakoniczna. Mając na względzie rozwiązanie wypracowane na gruncie procedury karnej oraz utrwalone już w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w Izbie Karnej Sądu Najwyższego, które wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów odczytuje jako skutecznie złożony tylko w stosunku do sędziego (sędziów) wyznaczonych do rozpoznania danej sprawy, Sąd Najwyższy uznał za nieuzasadnioną odmienną interpretację przepisów o wyłączeniu sędziego na gruncie postępowania karnego i cywilnego. Zwracając także uwagę na praktyczny aspekt ujednoczenia tego zagadnienia, Sąd Najwyższy wskazał na pojawiającą się w ostatnich latach zwiększoną częstotliwość składania wniosków o wyłączenie sędziego, co niejednokrotnie ma na celu doprowadzenie do paraliżu postępowania sądowego. Sąd Najwyższy podkreślił, że bezstronność sądu jest jednym z komponentów przysługującego stronie prawa do sądu, przy czym pamiętać również należy o prawie strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zdaniem Sądu Najwyższego w powiększonym składzie, dotychczasowe rozwiązanie, pozwalające stronie na składanie wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania danej sprawy, mogło również prowadzić do dowolnego kształtowania przez stronę składu sądu. Kwestię bezstronności sędziego należy oceniać w konkretnej sprawie – jest to natomiast możliwe tylko w przypadku, gdy sprawa zostaje przydzielona danemu sędziemu. Przyjęte przez Sąd Najwyższy rozwiązanie nie ogranicza możliwości składania wniosków o wyłączenie sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy, w celu zapewnienia rozpoznania tej sprawy przez bezstronny sąd.

Postanowieniem z 10 lipca 2019 r., I NO 41/19 Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu następujące zagadnienie prawne:

„Czy w toczącym się przed Sądem Najwyższym postępowaniu odwoławczym od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa jest dopuszczalne zastosowanie zabezpieczenia, w szczególności obejmującego wstrzymanie wykonalności lub skuteczności zaskarżonej uchwały, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.)?”.

Przedstawiając powyższe pytanie prawne, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w kwestii dopuszczalności wniosku o zabezpieczenie przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał KRS przez wstrzymanie jej wykonalności lub skuteczności, zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska: 1) zgodnie z którym wniosek o zabezpieczenie roszczenia w sprawie z odwołania od uchwały KRS jest dopuszczalny oraz 2) zgodnie z którym wniosek o zabez-

pieczenie roszczenia w sprawie z odwołania od uchwały KRS jest niedopuszczalny i brak jest możliwości wstrzymania wykonalności lub skuteczności takiej uchwały. Przesądzenie tej kwestii warunkuje sposób rozpatrzenia wniosku o zabezpieczenie. W sytuacji opowiedzenia się za trafnością poglądu o zasadności udzielenia zabezpieczenia w sprawie z odwołania od uchwały KRS Sąd Najwyższy zobligowany jest do badania przesłanek warunkujących objęcie strony odpowiednią ochroną. Natomiast w sytuacji uznania, że w toczących się postępowaniach z odwołań od uchwał KRS nie jest dopuszczalne jego złożenie, wniosek podlegać będzie odrzuceniu. Wobec powyższego ujednoczenie stanowiska w tym zakresie ma istotny wpływ na zakres ochrony praw uczestników tego postępowania.

Sprawy z odwołania od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego stanowią jedną z najliczniejszych grup spraw należących do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Prawo do odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej stanowi wyraz ochrony prawa obywateli do równego dostępu do służby publicznej (art. 45 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP) i obejmuje w szczególności badanie, czy KRS przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów oraz procedur postępowania związanych z tą oceną i przedstawieniem wniosku Prezydentowi RP. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, obejmuje również kontrolę przestrzegania przez Radę innych wymagań prawnych, w tym np. ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, sprecyzowanych w ustawie p.u.s.p., czy też w ustawie p.u.s.a. oraz ogólnych reguł proceduralnych wynikających z u.KRS.

5. Sprawy osobowe sędziów i prokuratorów

Kategoria ta obejmuje sprawy dotyczące udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, przeniesienia w stan spoczynku oraz zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego lub prokuratora.

Środkiem zaskarżenia we wszystkich wymienionych rodzajach spraw jest odwołanie. Rozpoznając je Sąd Najwyższy stosuje odpowiednio przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (I NO 26/18; I NO 27/18; I NO 34/18; I NO 37/18; I NO 42/18; I NO 53/18). Wiąże się to z ograniczeniami dotyczącymi m.in. podstaw zaskarżenia i zakresu rozpoznania wnoszonego środka prawnego. W zakresie wskazanym przez osobę wnoszącą odwołanie Sąd Najwyższy bada wyłącznie zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego (polegającego na jego błędnej wykładni lub niewłaściwym zastosowaniu) oraz naruszenia przepisów postępowania (jeśli takie uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy). Natomiast nie jest dopuszczalne powoływanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi, które stanowiły postawę zaskarżonej uchwały czy decyzji (I NO 13/18; I NO 14/18; I NO 17/18; I NO 27/18; I NO 29/18; I NO 34/18; I NO 35/18; I NO 37/18; I NO 39/18; I NO 56/18; I NO 57/18).

Sąd Najwyższy rozpoznaje omawiane sprawy poza tokiem instancji (I NO 27/18; I NO 29/18; I NO 32/18; I NO 34/18; I NO 35/18) i ze względu na ich charakter, w razie uwzględnienia odwołania, nie może orzekać co do istoty sprawy (I NO 16/18; I NO 35/18; I NO 39/18; I NO 53/18; I NO 57/18). Wymienione sprawy są obecnie rejestrowane w repertorium „NO” (jako „inne sprawy z zakresu prawa publicznego”). Do dnia powołania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pozostawały one we właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

5.1. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz decyzji Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego albo prokuratora

W ramach kategorii spraw osobowych sędziów i prokuratorów liczną grupę stanowiły sprawy z odwołań od uchwał KRS albo decyzji Prokuratora Generalnego w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie odpowiednio stanowiska sędziego (art. 69 § 1b p.u.s.p.) albo prokuratora (art. 127 § 1 i 2 u.p.p. w zw. z art. 69 § 1b p.u.s.p.). Wnoszenie odwołań jest możliwe na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS albo art. 127 § 4 u.p.p.

Przepis przejściowy (art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw) był podstawą umorzenia licznych postępowań. W trakcie ich trwania (w maju 2018 r.)

został bowiem wyrównany wiek przejścia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów i prokuratorów (granica wieku przewidziana dla kobiet uległa przesunięciu z 60 do 65 lat – art. 69 § 1 p.u.s.p.), przez co dla części osób wnoszących odwołania nie było konieczne uzyskanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska.

Dopuszczalność odwołania od uchwały KRS była przedmiotem analiz Sądu Najwyższego. Odwołując się do treści art. 44 ust. 1 u.KRS, rozróżnienia pojęć „ostateczność” (art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p.) i „prawomocność”, sposobu ich użycia w p.u.s.p. i u.KRS oraz rozumienia terminu „ostateczny” w prawie administracyjnym, jak również zasady, zgodnie z którą jeżeli ustawodawca nie nadał innej treści terminowi znanemu w systemie prawa, to nie można mu przypisywać odmiennego znaczenia, w sprawie I NO 57/18 Sąd Najwyższy stwierdził, że jedynie wyraźne wskazanie w ustawie, iż od uchwały KRS nie przysługuje odwołanie (którego w tym przypadku brak) skutkować może wyłączeniem kontroli sądowej takiej uchwały.

W sprawie I NO 13/19, opierając się m.in. na jednoznacznym rezultacie językowej wykładni słowa „ostateczna” (art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p.), braku przepisu, z którego wynikałaby konieczność rozumienia tego wyrażenia w sposób odmienny, braku zastosowania zakazu rozumienia różnobrzmiących zwrotów w ten sam sposób z uwagi na omyłkę ustawodawcy, jak również na tym, że możliwość „dalszego zajmowania stanowiska sędziego” nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, Sąd Najwyższy uznał „ostateczność” za stan, w którym na uchwałę nie przysługuje żaden środek odwoławczy.

Sąd Najwyższy wskazał, że kryteria istotne przy podejmowaniu uchwały przez KRS nie pozwalają, aby na zasadzie pełnej uznaniowości Rada decydowała o pozostawieniu sędziego w stanie czynnym, w sytuacji, gdy złożył on przewidziane w ustawie oświadczenie woli, załączył wymagane zaświadczenia, a bezpośredni przełożony oraz zgromadzenie sędziów jednoznacznie wypowiedziało się za pozostawieniem go w stanie czynnym (I NO 57/18). Uznaniowość decyzji KRS jest ograniczona kryteriami wskazanymi w art. 69 § 1b p.u.s.p., których treść nie może być ustalana w oderwaniu od art. 69 § 1 p.u.s.p. oraz określonych w Konstytucji RP zasad związanych z istotą władzy sądowniczej, z którą wiąże się nierozdzielnie zasada nieusuwalności sędziów i niezawisłości sędziowskiej. Sąd Najwyższy zaznaczył w tym kontekście, że nie jest dopuszczalne, aby możliwość pozostawienia sędziego w stanie czynnym prowadziła do weryfikacji sędziów na zasadzie uznaniowości KRS, gdyż Konstytucja RP nie przewiduje mechanizmów „weryfikacji” powołań sędziowskich (I NO 57/18).

Kryteria istotne przy podejmowaniu decyzji przez Prokuratora Generalnego były przez Sąd Najwyższy interpretowane z wyraźnymi odwołaniami do dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie (III AO 25/02; III PO 60/04; III PO 7/09; III PO 1/10; III PO 3/10; III PO 12/10; III PO 2/11; III PO

3/11; III PO 7/11; III PO 8/11; III PO 9/11; III PO 3/14; III PO 3/15; III PO 6/15). Sąd wskazywał m.in., że możliwość dalszego pozostawania na stanowisku prokuratora jest wyjątkiem uzasadnionym szczególnymi okolicznościami leżącymi po stronie prokuratora bądź mającymi oparcie w interesie służby, przy czym na względzie należy mieć przede wszystkim ochronę interesu publicznego. We wniosku o dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora należy wykazać konkretne powody, dla których dalsza służba miałaby być celowa z uwagi na szczególnie interes prokuratora (I NO 16/18; I NO 17/18). Stan zdrowia, wiedza i doświadczenie zawodowe, satysfakcja z pracy, mogą okazać się niewystarczające dla uwzględnienia wniosku. Przy jego ocenie podstawowe znaczenie ma wymiana pokoleniowa prokuratorów w danym okręgu. Okoliczność ta wymaga analizy w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego (I NO 16/18; I NO 17/18). Sąd Najwyższy podkreślił, że wnioskodawcy nie przysługuje roszczenie o przedłużenie stosunku czynnej służby, a w odwołaniu można jedynie podważać legalność oraz zasadność motywów, które były podstawą decyzji (I NO 16/18).

Zabezpieczenia polegającego na wstrzymaniu skuteczności uchwały KRS Sąd Najwyższy udzielił w sprawie I NO 57/18. Sąd uznał wniosek o udzielenie zabezpieczenia za zasadny wobec braku w u.KRS przepisu, który wstrzymywałby skuteczność uchwały do czasu rozpoznania odwołania oraz wobec celu postępowania (kontrola zgodności z prawem uchwały KRS) i daleko idących konsekwencji takiej uchwały. Wskazano, że w interesie wymiaru sprawiedliwości, jak i w interesie odwołującej się jest pozostawienie jej w stanie czynnym do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, czy w związku z zaskarżoną uchwałą KRS nie doszło do naruszenia prawa.

5.2. Sprawy z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz decyzji Prokuratora Generalnego w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku odpowiednio sędziego albo prokuratora

Podstawą zaskarżanych aktów jest art. 70 § 1 p.u.s.p. (stosowany odpowiednio w zw. z art. 127 § 1 u.p.p.). Możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego odwołania od uchwały KRS oraz decyzji Prokuratora Generalnego przewiduje art. 44 ust. 1 u.KRS (w zw. z art. 127 § 1 u.p.p.).

Sąd Najwyższy podkreśla, że trwała niezdolność do pełnienia obowiązków to warunek konieczny, którego brak wyklucza przeniesienie w stan spoczynku (I NO 45/18; I NO 56/18). Istotne jest również to, że brak orzeczenia lekarza orzecznika ZUS uniemożliwia prowadzenie dalszego postępowania dowodowego na okoliczność trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków (I NO 52/18). Niemniej jednak orzeczenie lekarza orzecznika podlega weryfikacji przez organ podejmujący decyzję (I NO 1/18; I NO 9/18). Sąd wskazał, że standard uzasadnienia orzeczenia lekarskiego stwierdzającego trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego powinien

być wyższy, gdyż w grę wchodzi możliwość naruszenia konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów, przekładającej się bezpośrednio na realizację zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości (I NO 9/18). W tym kontekście Sąd Najwyższy zaznacza w swoim orzecznictwie, że kryteria oceny stanu zdrowia sędziów ubiegających się o przeniesienie w stan spoczynku powinny być jednolite i niedyskryminujące, czemu sprzyja system skoordynowanej kontroli orzeczeń przez komisje lekarskie ZUS (I NO 1/18; I NO 9/18). Warto odnotować, że Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym niewniesienie sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS wyklucza możliwość skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia art. 33 u.KRS. W postępowaniu odwoławczym nie może bowiem domagać się ochrony prawnej ten, kto sam świadomie z niej zrezygnował (I NO 1/8).

Przyczynę częściowego uchylecia niektórych decyzji stanowiło nieprawidłowe określenie daty przejścia w stan spoczynku. Sąd Najwyższy wskazuje w tym kontekście, że moment przeniesienia w stan spoczynku nie jest tożsamy z chwilą wydania orzeczenia lekarskiego o trwałej niezdolności do pracy. Takie orzeczenie stanowi jedynie materialną podstawę decyzji i nie może jej zastępować. Najwcześniejszą datą jest data wydania decyzji, ale skutki przejścia w stan spoczynku następują z momentem jej doręczenia (umożliwienia zapoznania się z jej treścią) zainteresowanemu. Decyzja ta ma charakter konstytutywny. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych interesem zainteresowanego, możliwe jest „wsteczne” przeniesienie w stan spoczynku (I NO 28/18; I NO 42/18; I NO 51/18).

Przedstawione poglądy Sądu Najwyższego oparte są na dotychczasowym orzecznictwie (III CZ 51/98; II CK 358/02; III KRS 3/03; III KRS 1/04; III KRS 9/04; I PK 37/05; III PO 2/06; III KRS 6/06; III KRS 5/07; III KRS 4/08; III PO 7/08; III KRS 8/09; III KRS 29/09; II CSK 454/09; III KRS 15/10; I PK 99/11; III PO 1/12; III PO 2/12; III KRS 4/12; III KRS 5/12; III PO 7/12; III PO 16/12; III KRS 97/13; III KRS 72/14; III KRS 18/16; III PO 20/17; III KRS 25/17; III KRS 29/17; III KRS 31/17; II CSK 462/17).

W ramach omawianej tu kategorii spraw należy wyróżnić sprawy dotyczące decyzji w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku wobec niepełnienia służby przez okres roku, dla których podstawą był uchylony w 2017 r. przepis art. 71 § 1 p.u.s.p. (stosowany odpowiednio w zw. z art. 127 § 1 u.p.p.). Sąd Najwyższy opierał się na utrwalonym orzecznictwie w omawianym zakresie, przykładowo w kwestiach: przesłanek i wymogów związanych z podjęciem przez Prokuratora Generalnego ww. decyzji oraz ograniczeń, jakim podlega swobodne uznanie organu (np. III PO 6/11; III PO 9/15; III PO 5/17; III PO 15/17; III 22/17); braku roszczenia o przeniesienie w stan spoczynku na podstawie art. 71 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 127 § 1 u.p.p. i prowadzenia polityki kadrowej przez Prokuratora Generalnego (III PO 19/17).

5.3. Sprawy z odwołań od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia

Jest to nowa kategoria spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy. W wyniku nowelizacji p.u.s.p., która weszła w życie 21 czerwca 2017 r., do przewidzianego możliwości udzielenia sędziemu płatnego urlopu dla poratowania zdrowia art. 93 § 1 p.u.s.p. dodano określenie przesłanek decyzji. Ponadto, w przypadku odmowy udzielenia urlopu przez Ministra Sprawiedliwości, ustawodawca stworzył możliwość wniesienia przez sędziego odwołania do Sądu Najwyższego (art. 93 § 4 p.u.s.p.).

Charakter decyzji w przedmiocie udzielenia urlopu stanowił przedmiot rozważań już na gruncie obecnego stanu prawnego. Początkowo wyrażano przekonanie, że nie jest to decyzja uznaniowa. W swoich późniejszych orzeczeniach Sąd Najwyższy tego poglądu nie podzielał, zaznaczając, że ustawa wyraźnie rozróżnia sytuacje, w których rozstrzygnięcia mają charakter obligatoryjny, a w których fakultatywny (I NO 27/18; I NO 39/18; I NO 53/18; por. III KRS 1/18; I NO 30/18; I NO 35/18; I NO 34/19). Wskazano, że jakkolwiek ustawa przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości swobodę uznania w zakresie udzielenia urlopu, to jej ograniczeniem jest zakaz dowolności (I NO 15/18; I NO 53/18; I NO 12/19). Ścisłej rzecz biorąc, wyznaczona w art. 93 § 1 p.u.s.p. granica uznaniowości to zalecenia leczenia i realizacja tego leczenia w warunkach powstrzymania się od pracy (I NO 34/18).

Przesłanki wydania decyzji, które powinny zostać spełnione kumulatywnie są następujące: 1) urlop ma na celu przeprowadzenie zaleconego leczenia; 2) leczenie wymaga powstrzymania się od pełnienia służby. Ustawodawca nie określił innych, bardziej szczegółowych warunków (I NO 30/18; I NO 35/18; I NO 53/18; I NO 12/19). Precyzując wymienione przesłanki, Sąd Najwyższy wskazywał, że nie jest wystarczające samo wskazanie medyczne na konieczność udzielenia takiego urlopu (I NO 29/18). Ponadto leczenie ma na celu poprawę zdrowia chorego, co nie musi oznaczać, że doprowadzi ono do pełnego wyleczenia. Do uznania, że udzielenie urlopu jest zasadne, wystarczająca może być sama perspektywa poprawy stanu zdrowia (I NO 27/18; I NO 29/18; I NO 34/18; I NO 53/18; I NO 12/19; I NO 34/19).

Procedura ustalenia spełnienia przesłanek wymaga więc, aby w pierwszej kolejności lekarz zalecił określone leczenie. Następnie niezbędne jest ustalenie, czy to leczenie wymaga powstrzymania się od pełnienia służby. Ostatecznie należy ustalić długość koniecznego powstrzymania się od służby – musi to być okres dłuższy niż kilkudniowy, ale nie może on przekraczać 6 miesięcy (I NO 12/19).

Wymogi związane z podstawą dowodową decyzji w przedmiocie udzielenia urlopu stanowiły podstawę zarysowania się zagadnienia, czy orzeczenie lekarskie powinno pochodzić od niezależnego lekarza (w szczególno-

ści lekarza orzecznika ZUS), czy też może być wystawione przez innego lekarza (np. lekarza prowadzącego). Sąd Najwyższy opowiedział się przeciwko daleko idącemu formalizowaniu sposobu dokonywania ustaleń faktycznych, wskazując, że w tym zakresie ustawodawca pozostawił organowi uprawnionemu do wydania tej decyzji istotny margines swobody (I NO 30/18; I NO 34/19, por. I NO 35/18). Chociaż dokumentacja medyczna (zaświadczenie lekarskie) stanowi podstawowy dowód, organ jest nie tylko uprawniony, lecz nawet zobowiązany do poddania jej wnikliwej analizie i ocenie (I NO 34/19). Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie podkreśla, że obowiązek wykazania zasadności udzielenia urlopu ciąży na wnioskodawcy (I NO 27/18; I NO 34/18; I NO 53/18).

6. Sprawy z zakresu prawa wyborczego

6.1. Protesty wyborcze, stwierdzanie ważności wyborów

Zgodnie z art. 26 u.SN do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum. Sprawy z zakresu prawa wyborczego rejestrowane są w repertorium „NSW”.

Do momentu powstania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych właściwa do rozpoznawania spraw z zakresu prawa wyborczego była Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

Uprawnionym do wniesienia protestu wyborczego jest: w przypadku protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta – wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego; w przypadku protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP – wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Nie jest wymagane uiszczenie opłaty od protestu wyborczego.

W sprawach rozpoznawanych przed SN na podstawie przepisów k.wyb. – a więc także w sprawach zainicjowanych wniesieniem protestu – nie jest konieczne skorzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego). Na tym tle w orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSW 58/19) ukształtował się pogląd, że art. 243 § 1 k.wyb. – w zakresie, w którym określa warunki formalnej dopuszczalności protestu wyborczego, uprawniając wprost do wniesienia tego protestu wyborcę, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania – stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 87¹ § 1 k.p.c. w tym sensie, że wprowadza wyjątek od zasady obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu nieprocesowym prowadzonym przed SN, w którym rozpatrywane są protesty wyborcze. Jednocześnie, brak jest podstaw do uznania – na co także zwrócono uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (I NSW 58/19) – że ze względu na treść art. 243 § 1 k.wyb. należycie umocowany do wniesienia protestu wyborczego profesjonalny pełnomocnik nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia protestu wyborczego w imieniu uprawnionego wyborcy.

Protest wyborczy może zostać wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI

k.wyb., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Sąd Najwyższy rozpatruje protest wyborczy w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym (którego uczestnikami są wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny) i wydaje opinię w sprawie protestu w formie postanowienia. Opinia, która jest rozstrzygnięciem merytorycznym, powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu miało wpływ na wynik wyborów.

Protest może być również pozostawiony bez dalszego biegu, jeżeli został wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub gdy nie odpowiada następującym warunkom: (i) zachowanie formy pisemnej; (ii) zachowanie siedmiodniowego terminu do jego wniesienia, który to termin biegnie od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w „Dzienniku Ustaw” – przy czym niedopuszczalne jest przywrócenie terminu do wniesienia protestu; (iii) sformułowanie w treści protestu zarzutów – przy czym zarzuty te winny odwoływać się do określonych ustawowo, a wskazanych powyżej powodów, dla których protest może być wniesiony; (iv) przedstawienie lub wskazanie dowodów, na których opierają się zarzuty.

W związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonymi 26 maja 2019 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wpłynęło 59 protestów wyborczych.

W odniesieniu do 8 protestów Sąd Najwyższy wyraził opinię, że są one zasadne – w całości lub w części – lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów. Najczęstszą przyczyną, dla której zarzuty protestów były uznawane za uzasadnione, było stwierdzenie nieprawidłowości polegających na wykonywaniu przez obwodowe komisje wyborcze czynności w zbyt wąskim gronie (INSW 32/19; INSW 42/19; INSW 46/19). Powyższe stanowi naruszenie art. 42 § 3 k.wyb. i art. 71 § 1a k.wyb. – zgodnie z tymi przepisami w czasie głosowania w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczący komisji lub jego zastępca, a po zakończeniu głosowania wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie powinny być wykonywane wspólnie przez członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego lub jego zastępcy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ukształtowanym na kanwie owych zasadnych protestów wskazano także na nieprawidłowości związane z kilkugodzinnym zamknięciem lokalu wyborczego w związku z koniecznością

skorzystania z urny pomocniczej – co stanowi naruszenie art. 47 § 1 k.wyb. (INSW 31/19), oraz niezamknięciem i niezapieczeniem opakowania zbiorczego, zawierającego karty do głosowania, przed przekazaniem go w depozyt urzędnikowi wyborczemu – co narusza normę art. 79 § 1 k.wyb. (INSW 62/19).

Zasadniczym powodem uznania przez Sąd Najwyższy, że wszelkie stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r. było nieprzedstawienie przez osoby wnoszące protesty dowodów na to, aby nieprawidłowości te w jakikolwiek sposób wpłynęły na wadliwe ustalenie wyniku wyborów.

Zarzuty 5 protestów zostały uznane za bezzasadne – z uwagi na ich nieudowodnienie (INSW 17/19; INSW 48/19) bądź z uwagi na błędną interpretację przepisów k.wyb., dokonaną przez wnoszących owe protesty (INSW 15/19; INSW 18/19; INSW 21/19). W praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zwrócono przy tym uwagę, że przedmiotem protestu wyborczego nie mogą być naruszenia hipotetyczne, które mogły się zdarzyć, ale w rzeczywistości nie miały miejsca (INSW 18/19).

Bez dalszego biegu pozostawione zostały 43 protesty (w tym jeden protest co do wyboru określonego posła do Parlamentu Europejskiego), co spowodowane było w szczególności: niedotrzymaniem terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego; niedochowaniem koniecznego wymogu formalnego w postaci wniesienia protestu na piśmie; złożeniem protestu przez osobę do tego nieuprawnioną lub dotyczącego sprawy, co do której w k.wyb. przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do PKW; niesformułowaniem zarzutów mieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu; nieprzedstawieniem lub niewskazaniem dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu.

Co do jednego protestu wydano zarządzenie o jego zwrocie – z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych. Na skutek cofnięcia jednego protestu wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania wywołanego jego wniesieniem. W jednym przypadku z kolei sprawa została zakreślona w repertorium „NSW” – z uwagi na wniesienie dwóch protestów o tożsamej treści przez ten sam podmiot.

Uchwała rozstrzygająca o ważności wyborów jest podejmowana przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy u.SN.

Mając na uwadze stan prawny istniejący w chwili rozstrzygnięcia o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., uchwała w tym przedmiocie została wydana przez Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów. Na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy

– Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 273) art. 244 § 1 k.wyb. – który w związku z art. 336 k.wyb. stanowi podstawę podjęcia uchwały o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego – otrzymał brzmienie: „Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018, poz. 5, ze zm.)”. Dokonując przedmiotowej zmiany nie wskazano zatem, w jakim składzie Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – której właściwość w tym zakresie wynika z przytoczonego już art. 26 u.SN – powinien rozstrzygać o ważności wyborów. Wobec braku przepisów szczególnych, przy stwierdzaniu ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r., zastosowanie znalazł art. 77 § 1 u.SN, zgodnie z którym o ile ustawa nie stanowi inaczej, Sąd Najwyższy orzeka w składzie 3 sędziów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawodawca dostrzegł ów błąd legislacyjny oraz potrzebę wprowadzenia korekt w regulacjach dotyczących składów Sądu Najwyższego rozpoznających sprawy z zakresu prawa wyborczego – poprzez określenie szczególnego składu Sądu Najwyższego właściwego do rozstrzygania o ważności wyborów. Wobec powyższego, na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2019, poz. 1504) dokonano nowelizacji k.wyb. – w art. 244 k.wyb. dodając § 1a. Przepis ten przewiduje, że rozstrzygając o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest, Sąd Najwyższy orzeka w składzie całej właściwej izby.

Dokonana zmiana nie miała jednak wpływu na skład Sądu Najwyższego orzekający w przedmiocie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r. – ustawa nowelizująca weszła bowiem w życie już po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w tym przedmiocie.

Owa uchwała – podjęta z omówionych powyżej względów w składzie 3 sędziów – została wydana 2 sierpnia 2019 r. (I NSW 60/19). Na jej podstawie Sąd Najwyższy orzekając w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stwierdził ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że po analizie sprawozdania przedstawionego przez PKW i wydanych opinii w przedmiocie protestów, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, nie znaleziono przyczyn do stwierdzenia, że którekolwiek z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, mogłyby stanowić podstawę kwestionowania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r.

6.2. Inne sprawy z zakresu prawa wyborczego

W zakresie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych mieszczą się także inne uprawnienia Sądu Najwyższego wynikające z prawa wyborczego. Wchodzą one w zakres kategorii „inne sprawy z zakresu prawa publicznego”, wyróżnionej we wspomnianym już art. 26 u.SN. Na tej podstawie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest właściwa do rozpoznawania: skarg na postanowienie PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego; skarg na uchwałę PKW w sprawach wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych; skarg na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego; rozpoznawania odwołań od postanowienia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu posła, posła do Parlamentu Europejskiego lub senatora; skarg na postanowienie PKW o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP.

W czasie swego dotychczasowego funkcjonowania w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sąd Najwyższy orzekał w przedmiocie skarg na postanowienia PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego.

Na tle jednej z tego rodzaju skarg (I NSW 14/18) TK przedstawione zostało pytanie prawne, które stanowi odzwierciedlenie powstałych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych – a to przez to, że przepis ten przewiduje obowiązek odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy. Zwrócono uwagę na wynikającą ze wskazanego przepisu nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucenia przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania środków finansowych ze źródeł zakazanych – wskazując jednocześnie, że pogląd o istnieniu wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP ustawy o partiach politycznych został już wcześniej wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (III SW 15/16).

W Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznana została także skarga na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Została ona uznana za zasadną – Sąd Najwyższy

stwierdził bowiem, że brak podpisu jednej bądź kilku osób, wchodzących w skład organu partii upoważnionego do jej reprezentowania na zewnątrz, nie oznacza, że zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego nie zostało w ogóle dokonane. Jest to brak formalny takiego zawiadomienia, dający się usunąć w trybie postępowania naprawczego (I NSW 2/18).

Z kolei procedowane przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych skargi na uchwały PKW w sprawach wytycznych, o których mowa w art. 161 k.wyb., w przeważającej mierze zostały odrzucone z uwagi na przekroczenie terminu do ich wniesienia (I NSW 5/18; I NSW 6/18; I NSW 7/18; I NSW 8/18; I NSW 9/18; I NSW 10/18; I NSW 11/18; I NSW 12/18). Sąd Najwyższy przyjął bowiem, iż wytycznych nie można uznać za źródło prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Dlatego też warunkiem wejścia ich w życie nie jest ogłoszenie w sposób przewidziany dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego – choć jest to dopuszczalne, rozwiązanie takie ma jedynie charakter fakultatywny. W związku z powyższym w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przyjęto, że termin do wniesienia skargi na uchwałę PKW w sprawie wytycznych biegnie od daty podania tej uchwały do publicznej wiadomości – przez jej ogłoszenie na stronie internetowej PKW.

Orzekając merytorycznie w przedmiocie tego rodzaju skarg Sąd Najwyższy odniósł się m.in. do zagadnienia dokumentu właściwego dla ustalenia tożsamości wyborcy przed przystąpieniem do głosowania (I NSW 4/19) – wskazując, że zarówno norma kodeksowa (art. 52 § 1 k.wyb.), jak i zaskarżone postanowienie wytycznych PKW odnoszą się do dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, nie zaś dokumentu stwierdzającego tożsamość. Uznając, że posłużenie się tak obszernym pojęciem było – w obu przypadkach – działaniem zamierzonym, mającym na celu zapewnienie jego maksymalnie szerokiej interpretacji, Sąd Najwyższy dopuścił możliwość wykorzystania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy wszelkich przedmiotów, które stanowią dokument, niezależnie od ich formy – o ile umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości: wliczając w to nieważny dowód osobisty czy mTożsamość (usługę dostępną w rządowej aplikacji mobilnej mObywatel).

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN w sprawach z zakresu prawa wyborczego – z oczywistych względów powstałe przede wszystkim na kanwie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r. – zasadniczo stanowi kontynuację dotychczasowej praktyki orzeczniczej, wypracowanej przez Sąd Najwyższy w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

Niemniej jednak, na tle rozpoznanych do tej pory przez Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych spraw wyborczych pojawiło się kilka zagadnień, które do tej pory nie były przedmiotem zainteresowa-

nia Sądu Najwyższego – a poglądy sformułowane w tych sprawach mogą mieć doniosłe znaczenie także z praktycznego punktu widzenia, stanowiąc wskazówki m.in. dla właściwych komisji wyborczych. Chodzi tu przede wszystkim o dopuszczenie możliwości zastosowania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy nowoczesnych technologii – poprzez wykorzystanie aplikacji mTożsamość – które to rozwiązanie po raz pierwszy zostało dopuszczone w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 26 maja 2019 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sposób wyczerpujący wyjaśniono także kwestie związane z udziałem w postępowaniu wywołanym wniesieniem protestu wyborczego profesjonalnego pełnomocnika – jednoznacznie stwierdzając, że choć w postępowaniu tym nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, o którym mowa w art. 87¹ § 1 k.p.c., to jednocześnie brak jest przeszkód do dokonania tej czynności procesowej przez fachowego pełnomocnika, o ile jest on należycie umocowany przez uprawnionego wyborcę.

**Wybrane orzeczenia
z pierwszego roku działalności**

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 lipca 2019 r.

I NOZP1/19

Teza:

Wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu bez składania przez sędziego oświadczenia, o jakim mowa w art. 52 § 2 k.p.c., przy czym sędzia objęty takim wnioskiem o wyłączenie może zasiadać w składzie sądu rozpoznającego ten wniosek.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska

Sędziowie SN: Antoni Bojańczyk (współsprawozdawca), Leszek Bosek, Tomasz Demendecki, Paweł Księżak, Marcin Łochowski (sprawozdawca), Jacek Widło

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania M. D.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2018 z dnia 21 listopada 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwadzieścia siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Gdańsku, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 274,

z udziałem M. B., M. B., D. C., E. D., M. F., B. G., E. G., A. H., M. J., E. K., M. L., M. L., L. N., A. O., M. O., J. P., A. P., J. S., F. S., Z. S., M. S., M. W., M. W., A. W., J. W., A. W. i Ł. Z.,

po rozstrzygnięciu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 lipca 2019 r., przy udziale Prokuratora Generalnego,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt I NO 46/19, do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu:

„Czy na podstawie przepisu art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.) dopuszczalne jest sformułowanie przez stronę wniosku o wyłączenie sędziego z powołaniem się na zaistnienie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności, jeżeli sędzia objęty wnioskiem nie został wyznaczony do rozpoznania określonej sprawy?”

podjął uchwałę:

Wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu bez składania przez sędziego oświadczenia, o jakim mowa w art. 52 § 2 k.p.c., przy czym sędzia objęty takim wnioskiem o wyłączenie może zasiadać w składzie sądu rozpoznającego ten wniosek.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, postanowieniem z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt I NO 46/19, na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.) przedstawił powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy na podstawie przepisu art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.) dopuszczalne jest sformułowanie przez stronę wniosku o wyłączenie sędziego z powołaniem się na zaistnienie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności, jeżeli sędzia objęty wnioskiem nie został wyznaczony do rozpoznania określonej sprawy?”.

Zagadnienie to wyłoniło się w związku z wniesieniem przez M. D. odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwadzieścia siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 274.

W odwołaniu zawarty został wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy imiennie wskazanych sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz pozostałych sędziów Sądu Najwyższego powołanych przez Prezydenta RP po dniu 9 października 2018 r., tj.: (...).

W uzasadnieniu wniosku skarżący podał, że istnieją podstawy do wyłączenia wszystkich wymienionych wyżej sędziów, albowiem uczestniczyli oni w postępowaniu nominacyjnym na urząd sędziego Sądu Najwyższego prowadzonym przed Krajową Radą Sądownictwa w składzie złożonym z osób, w stosunku do których – według odwołującego – zachodzą wątpliwości, czy były uprawnione do opiniowania i rekomendowania (w ramach zespołu) kandydatów na urząd sędziego Sądu Najwyższego. Zdaniem odwołującego, ta okoliczność może mieć wpływ na bezstronność objętych wnioskiem o wyłączenie sędziów Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym wskazał, że w kwestii, czy na gruncie przepisu art. 49 k.p.c. dopuszczalne jest objęcie przez stronę wnioskiem o wyłączenie wszystkich sędziów, co do których bezstronności strona ta ma zastrzeżenia, czy też wniosek taki może być skutecznie wniesiony przez stronę wyłącznie w odniesieniu do sędziów wyznaczonych do rozpoznania danej sprawy i tylko w takim zakresie winien on podlegać merytorycznemu rozpoznaniu, w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska.

Przesądzenie tego zagadnienia warunkuje dalszy tok procedowania w sprawie wszczętej odwołaniem M. D. – w zakresie wniosku o wyłączenie sędziów. W sytuacji bowiem opowiedzenia się za trafnością poglądu, zgodnie z którym granice podmiotowe wniosku o wyłączenie sędziego są ograniczone, a więc skuteczny wniosek w tym przedmiocie może dotyczyć jedynie sędziów wyznaczonych do rozpoznania konkretnej sprawy, zakres merytorycznej oceny wniosku zgłoszonego przez odwołującego się powinien zostać ograniczony jedynie do sędziów wyznaczonych do rozpoznania niniejszej sprawy zarządzeniem z dnia 18 kwietnia 2019 r. Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W pozostałym zakresie wniosek ten należałoby odrzucić jako niedopuszczalny. Natomiast w razie uznania, że dopuszczalne jest objęcie przez stronę wnioskiem o wyłączenie także sędziów niewyznaczonych do rozpoznania danej sprawy,

merytorycznej ocenie podlegały wnioski o wyłączenie w zakresie dotyczącym wszystkich imiennie wskazanych sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz pozostałych sędziów Sądu Najwyższego powołanych przez Prezydenta RP po dniu 9 października 2018 r.

Analizując to zagadnienie Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, przywołując art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stwierdził, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sąd Najwyższy przypomniał również, że analogiczne wymogi przewiduje art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Przytaczając obszerne orzecznictwo, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym podkreślił, że jedną z podstawowych gwarancji, jakie muszą zostać spełnione w związku z rozpatrywaniem danej sprawy, jest rozpoznanie jej przez sąd (skład sędziowski) bezstronny w stosunku do strony sporu. Instrumentem gwarantującym rzetelny przebieg procesu oraz zapewniającym bezstronność sędziego jest instytucja wyłączenia sędziego. Instytucja ta stanowi w konsekwencji jedną z procesowych gwarancji prawidłowości wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym wskazał, że realizując zawarty w Konstytucji RP postulat bezstronności, ustawodawca wprowadził w procedurze cywilnej dwa mechanizmy, które tę bezstronność mają gwarantować, tj.: instytucję wyłączenia sędziego z mocy ustawy (*iudex inhabilis* – art. 48 k.p.c.) oraz instytucję wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony (*iudex suspectus* – art. 49 k.p.c.). O ile przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy zostały wymienione enumeratywnie w art. 48 k.p.c., o tyle przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony zostały przez ustawodawcę określone w art. 49 k.p.c. w sposób ogólny. Przepis art. 49 k.p.c. w aktualnym brzmieniu przewiduje bowiem 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. Przy tym, instytucja wyłączenia sędziego na wniosek jest związana z ujawnieniem się uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zwrócił uwagę na dominujący w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że sformułowany na podstawie art. 49 k.p.c. wniosek strony o wyłączenie może dotyczyć nie tylko sędziego (składu sędziowskiego) wyznaczonego do rozpoznania danej sprawy, lecz może on obejmować również sędziego pełniącego służbę w sądzie rozpoznającym daną sprawę, ale niewyznaczonego do jej rozpoznania, który ewentualnie w przyszłości będzie mógł (potencjalnie) rozpoznawać sprawę.

Stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością formułowania na gruncie art. 49 k.p.c. skutecznych wniosków o wyłączenie sędziów „potencjalnych”, a więc niewyznaczonych do rozpoznania danej sprawy, lecz orzekających w sądzie lub wydziale, w którym jest rozpoznawana sprawa, przeważa aktualnie wśród przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zwrócił przy tym uwagę, że pogląd o możliwości skutecznego domagania się przez stronę wyłączenia sędziów niewyznaczonych do rozpoznania danej sprawy jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, na tle wykładni przepisu art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. – dalej, jako:

„p.p.s.a.”), który to przepis – wzorem instytucji wyłączenia sędziego na wniosek strony przewidzianej w procedurze cywilnej – przewiduje możliwość wyłączenia sędziego w sytuacji istnienia okoliczności mogących wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, w judykaturze oraz w piśmiennictwie obecny jest także pogląd, że wniosek o wyłączenie może dotyczyć zasadniczo jedynie sędziego orzekającego w danej sprawie, a nie sędziego „potencjalnego”, tj. orzekającego w sądzie rozpoznającym sprawę, lecz niewyznaczonego do jej rozpoznania, który ewentualnie w przyszłości będzie mógł rozpoznawać sprawę.

Zdaniem Sądu Najwyższego, nawet jednak przy opowiedzeniu się za ograniczeniem możliwości skutecznego formułowania przez stronę na podstawie art. 49 k.p.c. wniosku o wyłączenie jedynie w odniesieniu do sędziego, który został wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, konstytucyjne standardy procesowe prawa do sądu i prawa do bezstronnego rozpoznania danej sprawy są zagwarantowane. Taki kierunek interpretacyjny przepisu art. 49 k.p.c. nie stoi w sprzeczności z *ratio legis* przepisów o wyłączeniu sędziego, która na gruncie procedury cywilnej (podobnie zresztą jak we wszystkich procedurach sądowych) zmierza do zapewnienia prawidłowego rozpoznania konkretnej sprawy i sprowadza się do eliminowania przyczyn, które mogą skutkować wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu danego sędziego (składu orzekającego) w jej rozpoznaniu.

Mając na uwadze utrwalone orzecznictwo w sprawach karnych, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zwrócił również uwagę, że w procedurze karnej dominuje zapatrywanie, iż wyłączenie sędziego w oparciu o art. 41 § 1 k.p.k. wchodzi w rachubę jedynie w odniesieniu do konkretnego sędziego wyznaczonego już do udziału w sprawie, a nie sędziego, który jedynie potencjalnie może zostać do sprawy wyznaczony. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wyłączenia sędziego, który nie został wcześniej wyznaczony do udziału w sprawie, jest niedopuszczalne. Wniosek taki – w wypadku złożenia go – ma charakter warunkowy i staje się aktualny dopiero z chwilą wyznaczenia do udziału w sprawie wskazanego w nim sędziego.

Przy ocenie kwestii dopuszczalności skutecznego wyłączenia potencjalnych członków składu orzekającego na podstawie art. 49 k.p.c., nie można nadto, według Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, abstrahować od ewentualnego ryzyka wykorzystywania przez strony instytucji wyłączenia sędziego w innym celu niż zapewnienie bezstronności orzekania.

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały o treści: „Niedopuszczalne jest sformułowanie przez stronę postępowania wniosku o wyłączenie sędziego, opartego na przepisie art. 49 k.p.c. (...) z powołaniem na zaistnienie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności, jeżeli sędzia nie został wyznaczony do rozpoznania określonej sprawy”.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie zważył, co następuje:

1. Instytucja wyłączenia sędziego uregulowana w przepisach art. 48 i nast. k.p.c. ma zagwarantować stronie prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Podobnie art. 47

zd. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że „każdy ma prawo do sprawnego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

Przepis art. 48 k.p.c. określa enumeratywnie wyliczone przesłanki – sytuacje takiego związku sędziego z przedmiotem procesu lub jego podmiotami, które w ocenie ustawodawcy stwarzają domniemanie niebezpieczeństwa stronnictwa, a co za tym idzie podważają bezstronność sądu, a w konsekwencji warunkują wyłączenie sędziego z mocy samej ustawy od orzekania w danej sprawie. Zgodnie zaś z art. 49 k.p.c. sąd wyłącza 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 lub też jeśli zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 48 k.p.c. stanowiące o wyłączeniu sędziego z mocy ustawy. Takie brzmienie przepisu art. 49 k.p.c. ustalone zostało w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., P 8/07 (OTK-A 2008 nr 5, poz. 84) ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1571) i rozszerzyło przewidzianą w nim przesłankę wyłączenia sędziego.

Wcześniej podstawą wyłączenia był bowiem stosunek osobisty między sędzią a stroną lub jej przedstawicielem mogący wywołać wątpliwości wobec bezstronności sędziego. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że art. 49 k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza 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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazał przy tym, że „gwarancje bezstronności sędziowskiej nie mogą być ograniczone jedynie do stworzenia możliwości wyłączenia sędziego ze względu na istnienie bezpośrednich relacji o charakterze osobistym, ale muszą być pojmowane szerzej – jako umożliwiający wyłączenie w wypadku okoliczności (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które w sytuacji konkretnego sędziego mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do wydania orzeczenia opartego na w pełni zobiektywizowanych przesłankach”. Trybunał podkreślił, że instytucja wyłączenia sędziego urzeczywistnia prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a wyłączenie sędziego powinno uwzględniać także okoliczności budzące wątpliwości w odbiorze społecznym co do bezstronnego orzekania przez sędziego.

Przy czym wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010 nr 5, poz. 46), a konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) nie obejmuje rozstrzygnięć abstrakcyjnych, które potencjalnie mogą wyznaczać sferę powinnego zachowania bliżej nieokreślonej liczby adresatów, choćby nawet rozstrzygnięcie dotyczyło zachowania podmiotu inicjującego postępowanie (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003 nr 3, poz. 19).

Z kolei w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r. Korzeniak przeciwko Polsce (skarga nr 56134/08) Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył, że wzbudzenie przez sądy zaufania w opinii publicznej ma zasadnicze znaczenie w demokratycznym społeczeństwie. W tym celu art. 6 EKPC wymaga, by sąd objęty zakresem stosowania tego artykułu był bezstronny. Bezstronność zazwyczaj oznacza brak uprzedzeń i stronnictwa, a jej istnienie lub brak może być sprawdzane na różne sposoby. Trybunał w związku z tym rozróżnia pomiędzy podejściem subiektywnym – to jest podejściem obejmującym ocenę osobistych przekonań lub interesów danego sędziego w konkretnej sprawie – oraz podejściem obiek-

tywnym – to jest podejściem rozstrzygającym, czy skarżący dysponuje wystarczającymi gwarancjami, by wykluczyć wszelkie uprawnione wątpliwości w tej mierze. Stosując kryterium subiektywne Trybunał konsekwentnie uznaje, iż osobista bezstronność sędziego musi być domniemana do chwili przedstawienia dowodu na okoliczność przeciwną. Jeżeli chodzi o rodzaj wymaganego dowodu, Trybunał przykładowo analizował, czy sędzia przejawiał wrogość lub złą wolę wynikające z powodów osobistych, lub czy z powodów osobistych zaaranżował przekazanie mu sprawy do rozpatrzenia. Zasada domniemania, iż sąd jest wolny od uprzedzeń osobistych i stronniczości, należy do dobrze ustalonej linii orzeczniczej Trybunału (zob. też wyroki ETPC: z dnia 7 sierpnia 1996 r. Ferrantelli, Santangelo przeciwko Włochom, skarga nr 19874/92, z dnia 24 lipca 2012 r. Toziczka przeciwko Polsce, skarga nr 29995/08, z dnia 10 kwietnia 2003 r. Sigurdsson przeciwko Islandii, skarga nr 39731/98, z dnia 24 stycznia 2019 r. Ghulyan przeciwko Armenii, skarga nr 35443/13).

Na oba te aspekty, tj. subiektywny i obiektywny zwraca się również uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego. O możliwości wyłączenia sędziego od rozpoznania sprawy nie decyduje jednak samo subiektywne przekonanie strony o braku jego bezstronności, ale faktyczne wystąpienie okoliczności uzasadniających to odczucie. Innymi słowy, instytucja wyłączenia sędziego na wniosek nie jest związana z wystąpieniem jakiegokolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego rozpoznającego sprawę, ale z ujawnieniem się uzasadnionych wątpliwości, co do bezstronności sędziego. Oczywiście ciężar uprawdopodobnienia wystąpienia takich okoliczności spoczywa na stronie składającej wniosek o wyłączenie sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2018 r., V CSK 256/17).

Celem instytucji wyłączenia sędziego jest zapewnienie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach optymalnych, wyłączających jakiegokolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego. Chodzi przy tym o wyeliminowanie nie tylko wątpliwości stron, ale także wątpliwości samego sędziego co do obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 1973 r., II CZ 135/73). Znaczącą rolę przy wyłączeniu sędziego odgrywa jednocześnie aspekt społecznego odbioru działania wymiaru sprawiedliwości. W tym przypadku chodzi o wykluczenie sytuacji, która w odczuciu społecznym mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2011 r., III PZ 11/10).

2. Jakkolwiek ustawodawca wprost nie przewiduje takiej możliwości, bowiem w przepisach art. 48–54 k.p.c. mowa jest jedynie o wyłączeniu sędziego, to w praktyce dochodzi do składania wniosków o wyłączenie nie tylko sędziów wyznaczonych do rozpoznania danej sprawy (sędziów, którym dana sprawa została przydzielona – zob. art. 47a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52 ze zm. – dalej, jako: „p.u.s.p.” oraz art. 80 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 – dalej, jako: „u.s.n.”), ale też wszystkich sędziów orzekających w danym wydziale, danym sądzie lub nawet w sądzie wyższego rzędu, którzy jedynie potencjalnie mogliby orzekać w danej sprawie. Kwestia dopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziego bądź sędziów niewyznaczonych do rozpoznania danej sprawy (wniosek o wyłączenie sędziego *in abstracto*) była wobec tego już przedmiotem licznych wypowiedzi sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. W dotychczasowym orzecznictwie można wyróżnić dwa stanowiska.

Zgodnie z pierwszym z nich wniosek, w którym strona sformułowała żądanie wyłączenia sędziego (sędziów) niewyznaczonych do rozpoznania danej sprawy jest prawnie dopuszczalny i wymaga on rozpoznania w trybie przewidzianym w przepisach k.p.c.

Już w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1957 r., I CO 27/57 Sąd Najwyższy przyjął, że przepisy art. 49 i nast. k.p.c. dotyczące wyłączenia poszczególnego sędziego nie przewidują w zasadzie wyłączenia całego sądu od orzekania w tej sprawie. Sąd Najwyższy uznał jednak, że nie jest wykluczona tego rodzaju sytuacja, iż przez wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu – również sąd jako taki nie będzie mógł orzekać w sprawie – w tym przypadku wnioskodawca winien wykazać, że przyczyny wyłączenia wymienione w art. 49 i 50 k.p.c. dotyczą indywidualnie każdego z sędziów wchodzących w skład danego sądu.

Podobnie, w postanowieniu z dnia 23 września 1965 r., II PO 5/65 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ustawa nie przewiduje możliwości wyłączenia sądu, a jedynie wyłączenie sędziego. Wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu jest w istocie wnioskiem o wyłączenie sądu. Wyłączenie sądu miałyby więc miejsce wówczas, gdyby między jedną ze stron lub jej przedstawicielem a wszystkimi sędziami danego sądu zachodził stosunek osobisty tego rodzaju, że mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności każdego z nich.

Na marginesie należy stwierdzić, że oba te orzeczenia Sądu Najwyższego – zapadłe w sprawach toczących się na podstawie przepisów k.p.c. – stanowią niemalże dosłowną recepcję linii orzeczniczej, która wykrystalizowała się w judykaturze międzywojennej na gruncie bliźniaczych przepisów k.p.k. Na tle art. 44 k.p.k. z 1928 r. Sąd Najwyższy przyjmował bowiem, że „Wyłączenie całego sądu może nastąpić jedynie wówczas, gdy przyczyny wyłączenia (...) dotyczą indywidualnie wszystkich sędziów, wchodzących w skład danego sądu” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 1931 r., II.3 K. 924/31, OSNK 1932 z. I, poz. 13), a „Przewidziane (przez przepisy k.p.k. z 1928 r.) wyłączenie całego sądu, może nastąpić jedynie wówczas, gdy przyczyny wyłączenia dotyczą indywidualnie wszystkich sędziów, wchodzących w skład sądu (.) natomiast Kodeks postępowania karnego nie przewiduje bezpośredniego wniosku o wyłączenie całego sądu jako takiego” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1935 r., 2 K. 1510/34, OSNK 1935 z. VIII, poz. 338). Uznawał również, że „Kodeks postępowania karnego pozwala stronom zgłaszać wnioski o wyłączenie sędziów (jednego, kilku lub nawet wszystkich po kolei), nie zna jednak wyłączenia sądu *in abstracto*, niezależnie od wchodzących w jego skład sędziów” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1935 r., 3 K. 1184/35, OSNK 1936 z. II, poz. 71).

Taka linia jest też kontynuowana w aktualnym orzecznictwie. Przykładowo w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2004 r., III CO 2/04 (OSNC 2004 nr 12, poz. 207) Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy art. 49 i nast. k.p.c. nie przewidują – znanego w innych systemach – wyłączenia całego sądu jako organu władzy publicznej. Dopuszczalne i możliwe jest natomiast wyłączenie ściśle oznaczonej osoby lub osób, co do których występują wątpliwości, czy ze względu na stosunek osobisty z jedną ze stron lub jej przedstawicielem zachowują pełny obiektywizm. Sąd Najwyższy uznał, że jeżeli wystąpią ku temu podstawy, nie jest wykluczone wyłączenie wszystkich sędziów zajmujących stanowiska w danym sądzie, w takim jednak wypadku konieczny jest indywidualny wniosek dotyczący każdego sędziego oraz orzeczenie o jego wyłączeniu w konkretnej sprawie. Wniosek o wyłączenie sędziego musi przy tym określać osobę (tożsamość) sędziego, którego dotyczy, oraz wskazywać zindywidualizowane przyczyny wyłączenia. Jeżeli wniosek dotyczy większej liczby sędziów, wszyscy oni muszą być oznaczeni przez wskazanie imion i nazwisk, a przyczyny wyłączenia powinny być odniesione do każdego z nich.

Za dopuszczalnością złożenia przez stronę wniosku o wyłączenie sędziów orzekających w danym sądzie, którzy nie zostali wyznaczeni do rozpoznania danej sprawy, Sąd

Najwyższy opowiedział się także m.in. w postanowieniach: z dnia 13 października 1966 r., I CO 7/66; z dnia 3 lutego 1976 r., II CO 18/75; z dnia 29 października 1993 r., I CO 37/93; z dnia 7 września 1994 r., I PO 10/94, OSNAPiUS 1995 nr 4, poz. 56; z dnia 10 stycznia 1997 r., III AO 3/96, z dnia 26 marca 1997 r., III AO 5/97, OSNAPiUS 1997 nr 16, poz. 305; z dnia 8 grudnia 1999 r., III AO 54/99; z dnia 13 lipca 2000 r., II CO 3/00; z dnia 11 grudnia 2000 r., III AO 12/00; z dnia 3 lipca 2004 r., III CZ 97/04; z dnia 9 marca 2017 r., II UO 1/17; z dnia 14 września 2017 r., V CO 165/17 oraz w uchwale z dnia 6 marca 1998 r., III CZP 70/97, OSNC 1998 nr 9, poz. 132.

W orzeczeniach tych akcentowana jest teza, że wniosek o wyłączenie sądu jako organu procesowego jest niedopuszczalny (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1999 r., III AO 54/99; por. jednak, jak się wydaje, odmienne stanowisko co do takiego wniosku, zajęte w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2004 r., IV CO 8/04). Przy czym w niektórych orzeczeniach wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów uznawano właśnie za niedopuszczalny wniosek o wyłączenie sądu (tak zdaje się postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1965 r., II PO 5/65, w którym stwierdza się „wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów jest w istocie nieznanym ustawie wnioskiem o wyłączenie sądu”).

Jednocześnie przeważa pogląd o dopuszczalności wniosku obejmującego wszystkich sędziów danego sądu, w którym toczy się sprawa (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2004 r., III CO 2/04 oraz z dnia Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2004 r., III CZ 97/04), a nawet orzekających w sądzie wyższego rzędu, do którego sprawa ewentualnie trafi ze środkiem zaskarżenia (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1976 r., II CO 18/75).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podkreśla, że w powołanych orzeczeniach zagadnienie dopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy w zasadzie nie było przedmiotem szerszej analizy. Z reguły stanowisko w tym przedmiocie ograniczało się do arbitralnego stwierdzenia, że taki wniosek przy spełnieniu pewnych warunków jest dopuszczalny.

Natomiast według drugiego poglądu, wniosek o wyłączenie sędziego może dotyczyć jedynie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy (wniosek o wyłączenie sędziego *in concreto*).

Takie stanowisko Sąd Najwyższy zaprezentował w postanowieniu z dnia 6 maja 1966 r., I CO 3/66 wskazując, że przepisy art. 48–52 k.p.c. dotyczą wyłączenia sędziego rozpoznającego daną sprawę, co nie oznacza dopuszczalności żądania wyłączenia sędziego, który w sprawie nie orzeka (i być może w ogóle orzekać nie będzie), a tym samym co do którego zagadnienie jego bezstronności w ogóle nie jest aktualne (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1958 r., 3 CO 20/58).

Podobnie, w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2010 r., II UO 1/10 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że przepis art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c. ma na uwadze indywidualnego sędziego, który rozpatruje konkretną sprawę, zatem nie tego, który dopiero w przyszłości (potencjalnie) będzie mógł rozpatrywać sprawę. Podstawa wyłączenia określona w tym przepisie odnosi się więc do aktualnego – czyli w związku z rozpoznawaniem sprawy – oddziaływania na prawa i obowiązki sędziego.

Zagadnienie to zostało poddane szerszej analizie dopiero w postanowieniu z dnia 8 maja 2019 r., I NSPO 1/19, w którym Sąd Najwyższy wskazał, że zarówno w odniesieniu do sędziego wyłączanego z mocy prawa (art. 48 k.p.c.), jak i wyłączanego z uwagi na zaistnienie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności

sędziego (art. 49 k.p.c.), wyłączenie odnosi się do określonej sprawy prowadzonej w konkretnym czasie przed określonym sądem. Podstawy wyłączenia nie mają charakteru abstrakcyjnego – ich sens zmierza do zapewnienia prawidłowego rozpoznania sprawy w toku, nie zaś wskazywaniu sędziów, którzy potencjalnie (teoretycznie) nie mogliby rozpoznawać sprawy danej osoby. Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu przyjął, że wniosek strony może dotyczyć jedynie członka składu orzekającego w danej sprawie. Nie można zaś skutecznie żądać wyłączenia potencjalnego członka składu orzekającego, a zatem sędziego pracującego w sądzie, do którego wniesiono sprawę, lecz niewyznaczonego do składu orzekającego w danej sprawie.

Następnie w postanowieniu z dnia 19 czerwca 2019 r., I NSPO 2/19 Sąd Najwyższy, przedstawiając szeroką argumentację, wskazał, że wniosek o wyłączenie sędziego musi uprawdopodobniać podstawę wyłączenia sędziego – typizować stosunki prawne określone w art. 48 k.p.c. albo wskazywać konkretnie okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie (art. 49 k.p.c.). Wniosek musi mieć więc zawsze charakter skonkretyzowany przedmiotowo i co oczywiste odnosić się do imiennie wskazanego sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy, gdyż tylko w relacji do określonej osoby można stwierdzić istnienie stosunku prawnego albo stosunku faktycznego wywołującego uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. Przede wszystkim jednak, wniosek skarżący o wyłączenie sędziego, który nie został jeszcze wyznaczony do danej sprawy czyni wniosek hipotetycznym i abstrakcyjnym, a przez to niedopuszczalnym.

3. Stanowisko dopuszczające możliwość złożenia wniosku o wyłączenie w odniesieniu do sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy przeważa również w literaturze przedmiotu (zob. np. *J. Gudowski*, w: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze pod red. *T. Erecińskiego*, LEX 2016, komentarz do art. 49, Nb 7, *H. Pietrzkowski*, Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych, Warszawa 2005, s. 60–61, *R. Reiwer*, Wyłączenie sędziego w procesie cywilnym, Warszawa 2016, s. 258–260, *M. Wójcik*, w: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729, pod red. *A. Jakubeckiego*, LEX 2019, komentarz do art. 49, Nb 4). W powołanych wypowiedziach brak jednak pogłębionej analizy tej problematyki.

Z drugiej strony należy odnotować głosy kwestionujące takie rozumowanie i opowiadające się za dopuszczalnością jedynie wniosku o wyłączenie sędziów wyznaczonych do rozpoznania danej sprawy (tak np. *I. Kunicki*, w: Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–729, pod red. *A. Góry-Błaszczkowskiej*, Legalis 2016, s. 248, oraz *J. Jagiela*, w: Kodeks postępowania cywilnego. Legalis. Art. 1–366, Tom I, pod red. *A. Marciniaka* i *K. Piaseckiego*, Warszawa 2016, komentarz do art. 50, Nb 5). Warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso* pogląd wyrażony przez *M. Waligórskiego*, który wskazał, że „Ustawa pozwala zatem zakwestionować dokonany dobór sędziego dla konkretnego procesu, o ile zachodzą pewne okoliczności przemawiające przeciwko jego udziałowi w tym procesie. Rozstrzygnięcie, czy osoba sędziego jest odpowiednia z omawianego punktu widzenia może nastąpić dopiero po wyznaczeniu go do konkretnego procesu, gdyż wtedy dopiero da się ocenić jego stosunek do tego procesu” (zob. tenże „Proces cywilny. Funkcja i struktura”, Warszawa 1947, s. 298).

4. Pogląd akceptujący dopuszczalność złożenia wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy jest konsekwentnie prezentowany przez sądy administracyjne na tle przepisu art. 19 p.p.s.a. („Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje oko-

liczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie”), który jest odpowiednikiem art. 49 k.p.c. w postępowaniu sądowno-administracyjnym (zob. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 grudnia 2012 r., I OZ 930/12, z dnia 29 czerwca 2012 r., II OZ 554/12, z dnia 7 czerwca 2013 r., I GZ 185/13, z dnia 21 października 2014 r., I OZ 767/14).

Przy czym – odmiennie niż według przeważającego w orzecznictwie i literaturze postępowania cywilnego poglądu – uznaje się, że nie ma nawet konieczności wskazywania poszczególnych sędziów z imienia i nazwiska, a wystarczające jest określenie sędziów objętych wnioskiem przez odwołanie się do wspólnej cechy, jak np. orzekanie w tym samym wydziale lub sądzie (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2010 r., I OZ 383/10).

5. Kwestia możliwości formułowania przez stronę wniosku o wyłączenie ogółu sędziów danego sądu jest rozstrzygana zupełnie inaczej w ramach utrwalonej praktyki orzeczniczej na gruncie procedury karnej.

Zgodnie z art. 41 § 1 k.p.k. sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Jak natomiast wynika z art. 42 § 1 k.p.k. wyłączenie następuje na żądanie sędziego, z urzędu albo na wniosek strony. Jeżeli sędzia uznaje, że zachodzi przyczyna wyłączająca go z mocy art. 40 k.p.k., wyłącza się, składając oświadczenie na piśmie do akt, a na jego miejsce wstępuje inny sędzia (art. 42 § 2 k.p.k.). Sędzia, co do którego zgłoszono wniosek o wyłączenie na podstawie art. 41 k.p.k., może złożyć do akt stosowne oświadczenie na piśmie. Wniosek rozpoznaje się niezwłocznie. Z chwilą wyłączenia sędziego czynności procesowe dokonane z jego udziałem po złożeniu wniosku stają się bezskuteczne (art. 42 § 3 k.p.k.). Poza wypadkiem określonym w art. 42 § 2 k.p.k. o wyłączeniu orzeka sąd, przed którym toczy się postępowanie; w składzie orzekającym w kwestii wyłączenia nie może brać udziału sędzia, którego dotyczy wyłączenie. W razie niemożności utworzenia takiego składu sądu, w kwestii wyłączenia orzeka sąd wyższego rzędu (art. 42 § 4 k.p.k.).

Na tle tej regulacji przyjęto, że „sprawą” jest postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia o przedmiocie postępowania. Oznacza to, że wniosek o wyłączenie sędziego może zostać skutecznie złożony tylko w stosunku do sędziego, a w składach kolegialnych sądu – sędziów, którzy zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy. Nie dotyczy zaś bezpośrednio pozostałych sędziów danego sądu, gdyż nie można wyłączyć sędziego „na przyszłość” od rozpoznania sprawy w trybie postępowania o wyłączenie sędziego. Takie wyłączenie może nastąpić jedynie z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 37 k.p.k. Wówczas dochodzi do wyłączenia wszystkich sędziów danego sądu od rozpoznania sprawy, ale jest to zawsze wyłączenie sądu, a nie sędziów. Skoro wniosek o wyłączenie może dotyczyć tylko sędziego (sędziów) wyznaczonego do rozpoznania sprawy, to wskazanie we wniosku wszystkich sędziów danego sądu nie zmienia tej zasady i nie wyłącza innych sędziów od jego rozpoznania. Należy bowiem w takiej sytuacji procesowej wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów odczytać jako skutecznie złożony tylko w stosunku do sędziego (sędziów) wyznaczonego do rozpoznania sprawy (art. 118 § 1 k.p.k.). Dopiero gdyby ten sędzia (sędziowie) został wyłączony od rozpoznania sprawy, a następnie po kolei wyłączeni zostali poszczególni sędziowie danego sądu i pozostał tylko jeden, którego też wniosek dotyczy, to wówczas sędzia ten powinien przekazać wniosek do rozpoznania sądowi wyższego rzędu w trybie art. 42 § 4 zd. 2 k.p.k. W konsekwencji sędziowie wymienieni we wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu, którzy nie zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy, mogą rozpoznać ten wniosek, gdyż wniosek o wyłączenie od udziału

łu w sprawie ich bezpośrednio nie dotyczy (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2012 r., III KO 34/12, OSNKW 2012 nr 11, poz. 116).

W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto zatem, że k.p.k. nie przewiduje wyłączenia sędziego *in abstracto*. Rozważanie wyłączenia sędziego na podstawie art. 40 § 1 lub 41 § 1 k.p.k. wchodzi w rachubę jedynie w odniesieniu do konkretnego sędziego wyznaczonego już do udziału w sprawie, a nie sędziego, który jedynie potencjalnie może zostać do sprawy wyznaczony. Stanowisko to prezentowane jest na tle postępowania karnego konsekwentnie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 23 listopada 2004 r., V KK 195/04, OSNKW 2005 nr 1, poz. 5; z dnia 22 lipca 2009 r., SNO 53/09, OSNSD 2009 nr 1, poz. 68; z dnia 30 czerwca 2010 r., WD 7/10, OSNwSK 2010 nr 1, poz. 1344; z dnia 10 października 2014 r., SNO 51/14, z dnia 14 grudnia 2016 r., III KO 99/16; czy np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 maja 2012 r., II AKo 65/12).

6. Odpowiedź na pytanie sformułowane przez zwykły skład Sądu Najwyższego wymaga przeanalizowania praktycznych skutków przyjęcia poglądu dopuszczającego złożenie wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy, w tym wszystkich sędziów orzekających w danym sądzie. Truizmem jest przecież teza, że sprawdzianem każdej koncepcji prawnej są skutki, do jakich prowadzi jej stosowanie.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zakres czynności, które może podejmować objęty wnioskiem o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy nie jest określany przez art. 50 § 3 k.p.c., zgodnie z którym do czasu rozstrzygnięcia wniosku o wyłączenie sędziego: 1) sędziego, którego dotyczy wniosek, może podejmować dalsze czynności, 2) nie może zostać wydane orzeczenie lub zarządzenie kończące postępowanie w sprawie. Przepis ten może bowiem odnosić się jedynie do sędziego, któremu sprawa została przydzielona do rozpoznania. Wyłączenie sędziego od orzekania skutkuje przecież wykluczeniem możliwości podejmowania czynności przez wyłączonego sędziego w konkretnej sprawie, w tym wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Oczywiście jest, że sędzia niewyznaczony do rozpoznania sprawy nie może zostać wyłączony od orzekania w sprawie w takim znaczeniu. Sędzia niewyznaczony do rozpoznania sprawy nie może przecież podejmować w tej sprawie czynności, ani tym bardziej wydać orzeczenia kończącego postępowanie w tej sprawie.

Również art. 50 § 2 k.p.c., który różnicuje sytuację strony przed i po przystąpieniu do rozprawy prowadzi do wniosku, że wniosek o wyłączenie sędziego dotyczyć może jedynie sędziego, który rozpoznaje sprawę. Wskazuje na to także art. 51 k.p.c., który nakazuje sędziemu, co do którego zachodzą podstawy wyłączenia, zawiadomić o tym sąd. Przepis nie określa przy tym bliżej, o jakiego sędziego chodzi, zatem musi tu chodzić o każdego sędziego, do którego odnoszą się przepisy art. 48 i 49 k.p.c. Gdyby przyjąć, że możliwe jest złożenie wniosku abstrakcyjnego o wyłączenie dowolnego sędziego spoza składu, któremu sprawa została przydzielona do rozpoznania, to należałoby konsekwentnie uznać, że każdy sędzia jest objęty hipotezą art. 51 k.p.c. Oznaczałoby to, że art. 51 k.p.c. winien prowadzić do informowania wszystkich sędziów w sądzie albo wręcz w całej Polsce o tym, że określona osoba złożyła pozew po to, by umożliwić każdemu sędziemu (potencjalnie wyłączalnemu) złożenie zawiadomienia w trybie art. 51 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2019 r., I NSPO 1/19). Z oczywistych względów takie rozwiązanie byłoby niewykonalne z przyczyn czysto praktycznych, a więc nie może zostać zaakceptowane. Obowiązek złożenia oświadczenia określonego w art. 51 k.p.c. może tym samym obciążać jedynie sędziego, który został wyznaczony do rozpoznania sprawy.

Wobec tego jedynym skutkiem wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy jest wykluczenie tego sędziego od rozpoznania złożonego wniosku o wyłączenie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy. Oznacza to, że wniosek o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy uniemożliwia przydzielenie tym sędziom do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy. Innymi słowy, wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów danego wydziału lub sądu ma złożoną naturę procesową. Z jednej strony jest wnioskiem o wyłączenie sędziów, którzy zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy, a z drugiej – pośrednio – wnioskiem o wyłączenie pozostałych sędziów od rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów, którym sprawa została przydzielona, a ściśle rzecz ujmując – wnioskiem o niewyznaczenie tych sędziów do składu rozpoznającego wniosek o wyłączenie sędziego (sędziów) wyznaczonych do rozpoznania sprawy. Takie ujęcie skutków procesowych tego wniosku prowadzi do oczywistych komplikacji w dalszym toku postępowania.

Po pierwsze, istnieje konieczność złożenia wyjaśnień, o jakich mowa w art. 52 § 2 k.p.c. przez wszystkich sędziów objętych wnioskiem (tj. wszystkich sędziów danego sądu lub orzekających w konkretnym wydziale). Przed złożeniem wyjaśnień sędzia, aby mógł rzetelnie ocenić istnienie przesłanek określonych w art. 49 k.p.c. powinien zapoznać się z aktami sprawy, w której wniosek został złożony. Tylko w takim wypadku może przecieź dokonać oceny, czy istnieją okoliczności budzące uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. W sądzie, w którym orzeka kilkudziesięciu lub kilkuset sędziów czynności związane z zapoznawaniem się z aktami i składaniem wyjaśnień muszą zajmować kilka – kilkanaście miesięcy. W tym czasie w sprawie z przyczyn czysto faktycznych nie mogą być podejmowane czynności, z oczywistą szkodą dla sprawności postępowania.

Po drugie, po zebraniu wszystkich wyjaśnień – w razie objęcia wnioskiem wszystkich sędziów danego sądu – powstaje konieczność przekazania sprawy na podstawie art. 52 § 1 k.p.c. do sądu przełożonego (wyższego rzędu), skoro sąd, do którego wpłynął wniosek nie może tego wniosku rozpoznać „z powodu braku dostatecznej liczby sędziów”. Sytuacja procesowa komplikuje się jeszcze bardziej, gdy wniosek o wyłączenie obejmuje również wszystkich sędziów sądu przełożonego lub wniosek taki zostanie złożony po przekazaniu sprawy do tego sądu.

Po trzecie, przyjęcie takiego kierunku interpretacyjnego w ogóle uniemożliwia rozpoznanie sprawy w wypadku, gdy zostanie złożony wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego. Z jednej strony nie ma bowiem sędziów, którzy mogliby wniosek rozpoznać (w składzie Sądu Najwyższego może zasiadać tylko jeden delegowany sędzia sądu powszechnego – art. 81 u.s.n.), a z drugiej – nie istnieje sąd przełożony w rozumieniu art. 52 § 1 k.p.c., któremu taki wniosek mógłby zostać przekazany.

Te praktyczne konsekwencje zaakceptowania tezy o dopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy, zmuszają do poszukiwania innego rozwiązania tego zagadnienia.

7. Nie można przy tym abstrahować od faktycznej możliwości składania przez strony wniosków o wyłączenie sędziego zarówno *in concreto*, jak i *in abstracto* nie w celu zapewnienia wydania orzeczenia przez bezstronny sąd, ale wprost przeciwnie – rozstrzygnięcia wniosku przez konkretny skład sądu, „ukształtowany” przez wnioskodawcę albo nawet wstrzymania toku postępowania. Ponieważ przyjmuje się, że sędzia, wobec którego został złożony poprawny od strony formalnej wniosek o wyłączenie, nie może orzekać co do tego wniosku (*iudex suspectus*), w pierwszej sytuacji strona mogłaby objąć wnioskiem o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu, za wyjątkiem tych, którzy – w ocenie stro-

ny – mieliby ten wniosek rozpoznać. Nie budzi wątpliwości, że tak ukształtowany skład sądu nie byłby, w szczególności z perspektywy przeciwnika procesowego, bezstronny i nie spełniałby standardów wyznaczonych przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 EKPC.

Natomiast w drugim wypadku strona składając wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu, ewentualnie także sędziów sądu (sądów) wyższego rzędu może znacznie opóźnić rozstrzygnięcie sprawy, co w sposób oczywisty naruszy prawo drugiej strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki również gwarantowane na płaszczyźnie konstytucyjnej i konwencyjnej. Bezsporne jest przecież, że czynności organizacyjno-techniczne związane z rozpoznaniem wniosku o wyłączenie kilkudziesięciu lub kilkuset sędziów (zebranie wyjaśnień, o których mowa w art. 52 § 2 k.p.c., przesyłanie akt, wyznaczenie składu do rozpoznania wniosku, rozpoznanie wniosku oraz ewentualnego zażalenia itp.) pochłaniają – jak pokazuje praktyka – kilka, a nawet kilkanaście miesięcy.

Ponadto wniosek o wyłączenie sędziego istotnie ogranicza jego prawo i obowiązek rozstrzygnięcia sprawy. Instytucja wyłączenia sędziego rzutuje więc nie tylko na sprawność postępowania – aktualizuje bowiem ogólny zakaz rozpoznania sprawy co do istoty przed zakończeniem postępowania o wyłączenie (art. 50 § 3 pkt 2 k.p.c.), ale też na powinność i uprawnienia sędziego do rozstrzygnięcia sprawy, których źródłem jest art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Statuujące instytucję wyłączenia przepisy k.p.c. muszą być zatem wykładane z należytym poszanowaniem przepisów ustrojowych rozdziału VIII Konstytucji RP. Powinny być wykładane w duchu ich gwarancyjnego charakteru, ściśle i w sposób wolny od jakichkolwiek uproszczeń (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 21 kwietnia 2004 r., III CO 2/04, z dnia 2 września 2017 r., II CO 112/17 oraz z dnia 19 czerwca 2019 r., I NSPO 2/19).

8. Rozważając znaczenie instytucji wyłączenia sędziego dla postępowania w danej sprawie nie można pominąć skutków orzekania w sprawie sędziego, co do którego w świetle art. 49 k.p.c. istnieją podstawy do wyłączenia.

Rozpoznanie sprawy przez takiego sędziego, także wtedy, gdy wniosek o wyłączenie tego sędziego został złożony, ale nie został rozpoznany, nie powoduje nieważności postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 752/14, por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 kwietnia 2004 r., III SK

26/04, OSNP 2005 nr 5, poz. 72; z dnia 16 maja 2008 r., I UK 337/07; z dnia 9 grudnia 2009 r., IV CSK 242/09 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2018 r., III UK 39/18). Jest to w konsekwencji uchybienie procesowe, mogące mieć ewentualnie wpływ na wynik sprawy.

Nie ulega jednak wątpliwości, że orzekanie w sprawie przez sędziego podlegającego wyłączeniu na podstawie art. 49 k.p.c. godzi w prawo do sądu w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 EKPC. Potencjalne niebezpieczeństwo wystąpienia tak daleko idącego skutku nie może zostać pominięte przy dokonywaniu wykładni przepisów normujących wyłączenie sędziego.

9. Sąd Najwyższy podziela pogląd, że normy regulujące wyłączenie sędziego mają w istocie charakter ustrojowy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 752/14 i z dnia 20 października 2016 r., I CSK 72/16). Co do kwestii charakteru decyzji o wyłączeniu sędziego, to w uchwale z dnia 6 marca 1998 r., III CZP 70/97 Sąd Najwyższy stwierdził wprost, że ma ona charakter ustrojowy. Zwrócił nadto uwagę na wyrażony w piśmiennictwie prawniczym postulat, ażeby sprawa wyłączenia sędziego została uregulowana w akcie prawnym ustrojowym, a nie w ustawie procesowej. Sąd Najwyższy wskazał również, iż w obowiązującym stanie prawnym jest to instytucja prawa procesowego.

wego – mająca cechy ustrojowe – poddana wszystkim „roboczym” zasadom procesowym, m.in. ogólnej zasadzie orzekania i instancyjności, co nie może być przyczynkiem do pomniejszenia jej znaczenia. Doniosłość przepisów o wyłączeniu sędziego jest bowiem niewątpliwa. Oddziałują one na skład kompletów orzekających lub w ogóle na zmianę sądu (art. 44 k.p.c.). Przepisy te gwarantują stronie prawo do niezależnego i bezstronnego sądu, w tym współuczestniczą w realizacji postanowień art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. i ratyfikowanego przez Polskę (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168). Stąd też ze względu na przedmiot i wagę omawianych przepisów w ich wykładni nie ma miejsca na luz interpretacyjny. W szczególności z ogromną ostrożnością należy odnosić się do możliwości zastosowania analogii. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia celu tego unormowania. Tym samym pożądane jest przeciwstawianie się nadużywaniu przez strony instytucji wyłączenia sędziego przez wykorzystywanie jej dla celów nie mających nic wspólnego z ustaleniem zgodnego z prawem składu osobowego sądu.

Przywołane stanowisko odnośnie do ustrojowego charakteru decyzji o wyłączeniu sędziego zostało podzielone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 752/14, w którym wskazano, że „złożenie wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów sądu apelacyjnego nie jest wyłącznie czynnością procesową związaną z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowaną przed sądem niższej instancji (art. 87¹ § 1 k.p.c.). Jest czynnością, która uruchamia postępowanie o charakterze ustrojowym, nie zaś procesowym i nie zmienia tego okoliczność, że jest uregulowane wśród przepisów postępowania cywilnego”.

10. Nie sposób jednak zgodzić się z tezą, że skoro prawo żądania wyłączenia sędziego jest instrumentem gwarancji konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do sądu, to wszelkie ograniczenia w zakresie realizacji tego prawa są niedopuszczalne (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 752/14).

Zasadniczym celem instytucji wyłączenia sędziego jest zagwarantowanie możliwości zrealizowania prawa do sądu, zarówno w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 6 EKPC. Wykładnia przepisów art. 48–52 k.p.c. musi ten cel uwzględniać, a więc zapewniać doprowadzenie do sytuacji, w której w składzie sądu rozpoznającego konkretną sprawę będzie zasiadał jedynie obiektywny sędzia, gwarantujący bezstronność sądu.

Bezstronność sądu jest tylko jednym – bardzo istotnym, ale nie jedynym – komponentem prawa do sądu. Przepisy postępowania cywilnego powinny być interpretowane w taki sposób, aby w jak najszerszym zakresie umożliwić realizację prawa do sądu w pełnym wymiarze wobec wszystkich uczestników postępowania. Nie można zatem tracić z pola widzenia, że prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, bez nieuzasadnionej zwłoki jest także składową prawą do sądu, gwarantowaną przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 EKPC i art. 47 Karty Praw Podstawowych.

Konieczne jest wobec tego wyważenie tych wartości, które w wypadku złożenia wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy pozostają bez wątplenia w konflikcie. Inaczej rzecz ujmując, bezstronność sądu nie może być absolutyzowana w sposób uniemożliwiający realizację innych składowych praw do sądu, w tym przede wszystkim prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

11. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma przyczyn natury normatywnej, ani aksjologicznej, aby prawie jednobrzmiące przepisy k.p.c. i k.p.k., które służą temu samemu celowi były wykładane w zasadniczo odmienny sposób. Potwierdzeniem zasadności tego zapatrywania jest zresztą recepcja linii orzecniczej Sądu Najwyższego z lat trzydziestych w spra-

wach dotyczących wyłączenia sędziego w postępowaniu karnym przez orzecznictwo tego Sądu w sprawach cywilnych, pochodzące z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Wykształcona na gruncie przepisów k.p.k. aktualna judykatura Sądu Najwyższego przyjmuje w sposób utrwalony i jednolity, że wniosek o wyłączenie może dotyczyć tylko sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy i nie może spowodować wyłączenia innych sędziów od rozpoznania przedmiotowego wniosku. Wymaga rozważenia, czy istnieją jakiegokolwiek argumenty przemawiające za ewentualnym odstąpieniem od recepcji praktyki wypracowanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach karnych i dążenia do synchronizacji i harmonizowania modelu postępowania z wnioskami o wyłączenie sędziów w sprawach rozpoznawanych przez sądy na podstawie przepisów postępowania cywilnego i postępowania karnego.

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytanie wypada wyjść od ogólnej uwagi dotyczącej wzajemnej relacji pomiędzy ustawami postępowania karnego i cywilnego. Jest rzeczą oczywistą, że przedmiot regulacji obu aktów normatywnych jest odmienny w tym sensie, że przepisy procesowe normujące zasady i tryb postępowania cywilnego i karnego są z założenia służebne i podporządkowane odmiennym kategoriom spraw (odmiennemu przedmiotowi postępowania), których dotyczy dane postępowanie. Innymi słowy to przedmiot postępowania (w pewnym uproszczeniu można powiedzieć: dana gałąź prawa materialnego) współokreśla kształt przepisów procesowych i przyjmowanych przez ustawodawcę szczegółowych rozwiązań proceduralnych. Z jednej strony – w postępowaniu karnym – jest to kwestia odpowiedzialności karnej, z drugiej (w postępowaniu cywilnym): sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy odesłań wskazanych w ustawach szczególnych (art. 1 k.p.c.). Odnotowanie tej okoliczności nie przybliża jednak w gruncie rzeczy do udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy poszczególne instytucje prawa procesowego przewidziane przez oba te kodeksy można (i należy) wyklądać w sposób jednolity, jeżeli z ustawy nie wynika wyraźnie określone zróżnicowanie normatywne. Odrębny przedmiot postępowania sądowego (normowanego przez oba kodeksy) wcale jeszcze bowiem nie oznacza, że postępowanie to jest – czy też powinno być – w całej rozciągłości odmienne.

Na sprawę wzajemnych związków procesu karnego i procesu cywilnego można spojrzeć także od innej strony. Obie ustawy normują przebieg postępowania sądowego toczącego się przed sądami powszechnymi: tryb i zasady tego postępowania, organy prowadzące to postępowanie, obowiązki i uprawnienia stron, tryb i zasady prowadzenia postępowania dowodowego, zasady kontroli orzeczeń sądowych itd. Można więc założyć, że nie tylko ogólne zasady procesowe, ale podstawowe urządzenia procesowe powinny być dla obu tych postępowań wspólne i tożsame. Ewentualne różnice przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań procesowych muszą wynikać oraz być determinowane (i skorelowane z) odmiennością przedmiotu postępowania i wynikać wyraźnie z treści samej ustawy postępowania karnego czy cywilnego. Krótko mówiąc, można spojrzeć na ustawy postępowania cywilnego i karnego w ten sposób, że – z jednej strony – winny one normować identycznie wiele zagadnień wspólnych dla obu procedur sądowych, zagadnień niewymagających tworzenia odrębnych regulacji (obszary wspólnej regulacji), z drugiej zaś – muszą zawierać wiele regulacji odrębnych tam, gdzie odrębne unormowanie określonej kwestii podyktowane jest szczególnym charakterem normatywnym przedmiotu postępowania (obszary odrębności regulacji). Za przykłady regulacji odrębnych mogą posłużyć między innymi: wyłącznie właściwe dla procesu karnego stadium postępowania przygotowawczego, odmiennie ure-

gulowanie problematyki uczestników (stron) postępowania karnego i cywilnego, odmiennie ukształtowany model postępowania dowodowego w obu procedurach sądowych, oparty na zasadzie oficjalności w procesie karnym (co wynika z dominacji pierwiastków publiczno-prawnych w przedmiocie postępowania, tj. rozstrzygnięciu przez sąd o odpowiedzialności karnej oskarżonego) i na zasadzie dyspozytywności postępowania dowodowego w procesie cywilnym (o czym z kolei przesądza przewaga pierwiastka prywatnoprawnego, dochodzenie roszczeń wynikających ze stosunków prawnych opartych na zasadzie równości stron, dobrowolności i swobody w zakresie kształtowania stosunków cywilnoprawnych).

Sąd Najwyższy zwraca jednak uwagę, że nie zawsze istniejące różnice pomiędzy postępowaniem cywilnym i karnym mają charakter celowy i związany z istotą postępowania. Czasami są one wyłącznie efektem pewnych nie do końca jasnych zasłóści historycznych czy też przyjęcia przez ustawodawcę takiej lub innej konwencji terminologicznej (na przykład niedopuszczalność środka prawnego w postępowaniu karnym skutkuje jego pozostawieniem bez rozpoznania, w postępowaniu cywilnym – odrzuceniem). Niekiedy różnice pomiędzy oboma modelami postępowania nie mają żadnego wyraźnego uzasadnienia merytorycznego, za wyjątkiem odizolowanego prowadzenia prac nad projektami zmian w obu ustawach.

Próbując udzielić odpowiedzi na pytanie, czy przepisy dotyczące wyłączenia sędziego należy zakwalifikować jako należące do obszaru regulacji odmiennych, czy do obszaru regulacji wspólnej postępowań sądowych Sąd Najwyższy uważa, że brak jest jakichkolwiek racji związanych z odmiennym przedmiotem postępowania karnego i cywilnego, które mogłyby przemawiać za potrzebą jakiegokolwiek różnicowania znanej od dawna wszystkim procedurom sądowym instytucji wyłączenia sędziego i wprowadzania w obrębie tej instytucji zróżnicowania. Rzecz w tym, że o ile istota i charakter spraw (i różnice pomiędzy tymi sprawami) rozpoznawanych przez sądy w trybie przepisów o postępowaniu cywilnym (sprawa cywilna) i postępowaniu karnym (kwestia szeroko pojętej odpowiedzialności karnej) rzeczywiście uzasadniają wprowadzanie przez ustawodawcę licznych odrębności proceduralnych w ramach obu regulacji zawartych w dwóch ustawach postępowania sądowego, to brak jest podobnych argumentów, które przemawiałyby za zróżnicowaniem regulacji i praktyki w zakresie stosowania instytucji wyłączenia sędziego na gruncie postępowania cywilnego i postępowania karnego.

Względ na potrzebę zapewnienia bezstronnego rozpoznania sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) przemawia za potrzebą wprowadzenia do każdej ustawy normującej zasady i tryb prowadzenia postępowania sądowego instytucji wyłączenia sędziego oraz stworzenia stronom każdego postępowania sądowego jednakowych warunków umożliwiających zainicjowanie identycznej procedury incydentalnej ukierunkowanej na ustalenie zasadności artykułowanych przez stronę postępowania sądowego wątpliwości co do bezstronności sędziego. Jednak sam odmienny charakter sprawy (sprawa cywilna i sprawa karna), będącej *in concreto* przedmiotem rozpoznania przez sąd, nie rzutuje jeszcze w żaden sposób ani na sposób uregulowania przesłanek (podstaw) wyłączenia sędziego, ani na przyjmowane przez ustawodawcę zasady i tryb procedowania w tych sprawach. Z punktu widzenia przyjmowanego przez ustawodawcę kształtu tych regulacji nie ma bowiem żadnego znaczenia to, czy kwestią rozpoznania przez sąd jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej oskarżonego bądź odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego czy rozstrzygnięcie o roszczeniach o charakterze cywilnoprawnym. Przedmiot postępowania nie może rzutować na poziom ochrony prawa do rozpoznania spornej sprawy przez bezstronny sąd. Brak jest jakichkolwiek racji przemawiających za celowym różnicowaniem w obu tych układach gwarancji procesowych związanych z prawem do bezstronnego rozpoznania spra-

wy, przeciwnie – powinny one być normatywnie zsynchronizowane z uwagi na jednolity standard konstytucyjny i konwencyjny prawa do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Analiza obu ustaw procesowych potwierdza zresztą, że nie było też nigdy intencją ustawodawcy zróżnicowanie regulacji instytucji wyłączenia sędziego w Kodeksie postępowania cywilnego i w Kodeksie postępowania karnego. Podstawy instytucji wyłączenia sędziego (*iudex inhabilis*, *iudex suspectus*) jak i szczegółowe zasady postępowania w tych sprawach (m.in. określenie prekluzyjnego terminu do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego, którego wyznacznikiem jest rozpoczęcie przewodu sądowego w postępowaniu karnym bądź przystąpienie do rozprawy w postępowaniu cywilnym – art. 41 § 2 k.p.k. i art. 50 § 2 k.p.c., podobne konsekwencje procesowe w zakresie ważności czynności podjętych w postępowaniu przez sędziego wyłączonego – art. 42 § 3 zd. 3 k.p.k. i art. 52 § 3 k.p.c.) zostały co do swej istoty skodyfikowane analogicznie w ustawie postępowania cywilnego (Księga Pierwsza, Tytuł I, Dział III – Wyłączenie sędziego), jak i w ustawie postępowania karnego (Dział II, Rozdział 2 – Wyłączenie sędziego).

Wyrażna jednolitość regulacyjna na tym zresztą się nie kończy. Zarówno Kodeks postępowania cywilnego, jak i Kodeks postępowania karnego wiążą z naruszeniem przepisów o wyłączeniu sędziego i orzekaniem przez sędziego wyłączonego z mocy ustawy podobnie doniosłe konsekwencje procesowe w sferze stabilności orzeczeń (nieważność postępowania, bezwzględna przyczyna odwoławcza), jednolicie uznając naruszenie tych podstawowych gwarancji za podważające procesowy walor orzeczenia wydanego przez sędziego podlegającego wyłączeniu na podstawie przepisów kodeksu (z mocy „ustawy” – art. 379 pkt 4 k.p.c. czy z mocy „prawa” – art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.; różnice pomiędzy ustawami procesowymi mają w tym zakresie charakter czysto terminologiczny).

Najistotniejsze jednak z punktu widzenia rozstrzygnięcia pytania prawnego jest to, że obie ustawy procesowe nie wykazują żadnego zróżnicowania w tym zakresie, w którym ich brzmienie dało asumpt judykaturze do sformułowania (w oparciu o przepisy k.p.k.) poglądu o niedopuszczalności złożenia wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy. Argumentacja Sądu Najwyższego na tle przepisów k.p.k. została zaprezentowana pierwotnie i najszerzej w motywach postanowienia z dnia 23 listopada 2004 r., V KK 195/04, a potem recypowana w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego, m.in. w postanowieniach z dnia 21 czerwca 2012 r., III KO 34/12 oraz z dnia 14 grudnia 2016 r., III KO 99/16. Uprawnione jest zatem mówienie w tym kontekście o utrwalonej linii orzeczniczej, wyartykułowanej na gruncie przepisów k.p.k. Stanowisko Sądu Najwyższego, w myśl którego „wniosek o wyłączenie sędziego może zostać skutecznie złożony tylko w stosunku do sędziego, a w składach kolegialnych sądu – sędziów, którzy zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy nie dotyczy zaś bezpośrednio pozostałych sędziów danego sądu, gdyż nie można wyłączyć sędziego „na przyszłość” od rozpoznania sprawy w trybie postępowania o wyłączenie sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., III KO 34/12), zostało oparte na argumente nawiązującym do brzmienia przepisów ustawy postępowania karnego, które mówią o wyłączeniu sędziego od udziału w sprawie (art. 40 § 1 k.p.k.), czy wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 41 § 1 k.p.k.). Wynika to z tego, że „okoliczności wyłączające sędziego, wyliczone w art. 40 § 1 i art. 41 § 1 k.p.k., dotyczą wyłącznie sędziego wyznaczonego do udziału w sprawie. W rozumieniu tych przepisów „sprawą” jest postępowanie zmierzające do rozpoznania i orzekania o głównym przedmiocie procesu” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2004 r., V KK 195/04).

Argumentacji tej nie sposób zakwestionować na gruncie bliźniaczych przepisów k.p.c., skoro operują one identycznymi określeniami (nawiązującymi do roli sędziego w orzekaniu co do sprawy bądź danej sprawy), co Kodeks postępowania karnego.

12. Do rozważenia pozostaje jedynie dostrzeżenie istnienia takiej różnicy w zakresie ukształtowania formy procesu (karnego i cywilnego), która mogłaby dawać asumpt do uzasadnienia konieczności wprowadzenia (pozanormatywnego) zróżnicowania trybu postępowania z wnioskami o wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym.

Argumentem, który mógłby przemawiać za ewentualną próbą zróżnicowania w tym zakresie jest daleko idąca dyferencjacja zasady niezmienności składu orzekającego (pełniącej rolę służebną wobec zasady bezpośredniości postępowania) w procesie karnym i cywilnym. A konkretnie nader liberalne potraktowanie obowiązywania tej zasady przez ustawodawcę w przepisach k.p.c., gdzie niezmiennosc składu orzekającego została faktycznie zredukowana do postaci niemalże szczątkowej. Dotyczy ona wyłącznie „rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie wyroku”. Zgodnie bowiem z art. 323 k.p.c. „wyrok może być wydany jedynie przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku”.

Tymczasem w postępowaniu karnym zasada niezmienności składu orzekającego została potraktowana przez prawodawcę niezmiernie rygorystycznie. Ustawodawca nie ogranicza jej obowiązywania do jednego tylko terminu rozprawy (stanowiącego nierzadko drobne tylko ogniwo w łańcuchu kilkunastu, a czasami nawet kilkudziesięciu sesji składających się na całą rozprawę). Obejmuje ona całą rozprawę (art. 402 § 2 k.p.k.), a jej naruszenie skutkuje w sposób rygorystyczny daleko idącymi konsekwencjami procesowymi w postaci konieczności uchylenia zaskarżonego orzeczenia w postępowaniu odwoławczym niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów (art. 439 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.k.), a nawet – obowiązkiem wznowienia postępowania z urzędu (art. 542 § 3 *in principio* k.p.k.). Nawiasem mówiąc, trudno racjonalnie uzasadnić istnienie tej zasadniczej odmienności wprowadzonej do obu modeli procesu sądowego (nie wynika ona przecież z różnicy pomiędzy rozpoznawaną sprawą, a niekwestionowanie faktów przez strony postępowania nie ma tu nic do rzeczy) i osłabienia zasady bezpośredniości w postępowaniu cywilnym. W konsekwencji przepis art. 323 k.p.c. stanowi przedmiot słusznej krytyki w literaturze procesu cywilnego (zob. *J. Gudowski*, w: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze pod red. *T. Erecińskiego*, LEX 2016, komentarz do art. 323 k.p.c., Nb 1).

Nie trzeba szerzej uzasadniać stanowiska, że zasada bezpośredniości w jednakowym stopniu przyczynia się do trafnych ustaleń faktycznych w każdym postępowaniu. Faktem jest jednak wprowadzenie przez ustawodawcę takiego zróżnicowania do obu ustaw procesowych. Nasuwa się zatem pytanie, czy może ono stanowić kryterium pozwalające na zróżnicowanie sposobu postępowania z wnioskami o wyłączenie sędziów na gruncie obu procedur. Można by bowiem próbować argumentować, że ewentualna dopuszczalność wniosków o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy na gruncie postępowania cywilnego wynikać miałyby z potrzeby „prewencyjnego” wyłączenia także tych sędziów, którzy potencjalnie tylko będą mogli wstąpić (w postępowaniu cywilnym) do sprawy i ją rozpoznawać: ostatecznie albo jedynie „etapowo”. Argument ten z szeregu powodów budzi zasadnicze zastrzeżenia.

Po pierwsze, opiera się on na dość wątpliwym założeniu, że zdarzenie przyszłe i niepewne (w dodatku ustawowo mające wyjątkowy charakter – nawet w postępowaniu cywil-

nym zasadą jest przecież rozpoznanie sprawy przez ten sam skład sądzący – zob. art. 47b § 1 p.u.s.p.) otwiera stronie drogę do uruchomienia instrumentu o charakterze gwarancyjnym, zorientowanego na ochronę prawa do rozpoznania sprawy przez sąd w sposób bezstronny w sytuacji, w której powstanie zagrożenia dla tego prawa ma czysto potencjalny charakter. Taki sposób myślenia o prawie procesowym nie ma jednak wiele wspólnego z pragmatycznymi z definicji założeniami leżącymi u podstaw jakiegokolwiek ustawy postępowania sądowego. Instrumenty procesowe są tworzone przez ustawodawcę z myślą o zapobieganiu realnym niebezpieczeństwom (między innymi niebezpieczeństwom dla gwarancji stron), a nie w celu eliminowania „zagrożeń” tylko teoretycznych, wyłącznie mogących się kiedyś w przyszłości zmaterializować.

Po drugie, zróżnicowanie, o którym tu mowa – z punktu widzenia jego znaczenia dla przyjęcia odmiennego sposobu procedowania z wnioskami o wyłączenie sędziego na gruncie obu procedur – ma w istocie rzeczy tylko pozorny charakter. Przecież także w postępowaniu karnym może dojść do zmiany składu sądzącego (inne tylko są konsekwencje prawne takiej zaszłości w postępowaniu karnym – rozprawę prowadzi się od początku). W związku tym również w postępowaniu karnym można by mówić o potrzebie „prewencyjnego” rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy – wszak z powodów losowych, z uwagi na zdarzenia przyszłe i niepewne może dojść w każdym postępowaniu karnym do zmiany składu sądzącego. To zaś mogłoby rzekomo uzasadniać dopuszczalność wniosków o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy. Nawet najwęższy ślad tego argumentu nie pojawia się jednak w orzecnictwie dotyczącym dopuszczalnego zakresu wniosków o wyłączenie w sprawach karnych, gdzie sądy najwidoczniej *a limine* odrzucają możliwość uwzględnienia takiej okoliczności w charakterze argumentu przemawiającego za potrzebą rozszerzającego traktowania instytucji wyłączenia sędziego (dopuszczalności wniosków o wyłączenie sędziego).

Najdonioślejszym wszakże argumentem przemawiającym przeciwko uznaniu, że zróżnicowanie zasady niezmienności składu orzekającego w postępowaniu cywilnym miałyby rzutować na określenie zakresu dopuszczalności podmiotowej takich wniosków jest to, że nie ma jakiegokolwiek punktu zaczepienia dla tego stanowiska w tekście samej ustawy. Żaden przepis k.p.c. nie daje podstaw do formułowania poglądu, że intencją ustawodawcy było stworzenie stronom warunków do obejmowania wnioskami o wyłączenie sędziego tych sędziów, którzy w dalszej perspektywie mogą wstąpić do sprawy. Tymczasem ustawodawca miał przecież pełną świadomość istnienia istotnej różnicy w zakresie ukształtowania zasady niezmienności składu sądzącego w postępowaniu karnym i postępowaniu cywilnym. A mimo to zrezygnował z wprowadzania do k.p.c. specjalnej regulacji w ramach przepisów normujących wyłączenie sędziego, która nawiązywałaby do liberalnego potraktowania zasady niezmienności składu w postępowaniu cywilnym.

Reasumując, brak wyraźnego zróżnicowania konstrukcji normatywnej obu instytucji w procedurze cywilnej i karnej stanowi doniosły argument przemawiający przeciwko sztucznemu wprowadzaniu dyferencjacji w zakresie stosowania tego instrumentu procesowego na płaszczyźnie prawa karnego procesowego i prawa cywilnego procesowego. Oznacza to zatem, że składany w postępowaniu cywilnym wniosek o wyłączenie sędziego jest prawnie dopuszczalny (i skuteczny) jedynie wówczas, gdy dotyczy – podobnie jak to się przyjmuje w orzecnictwie Sądu Najwyższego wypracowanym na gruncie analogicznych przepisów normujących wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym – jedynie sędziego bądź sędziów, którym spraw została przydzielona do rozpoznania. Okoliczności wyłączające sędziego wyliczone w art. 48 i art. 49 k.p.c. – tak samo jak na gruncie analogicznie

brzmiących przepisów k.p.k. – dotyczą wyłącznie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy. W rozumieniu tych przepisów „sprawą” jest postępowanie zmierzające do rozpoznania i orzekania o głównym przedmiocie procesu cywilnego.

13. Stanowisko to – mające nie tylko oparcie w analogicznym brzmieniu zarówno ustawy postępowania karnego, jak i postępowania cywilnego, ale także akcentujące potrzebę ujednolicenia standardów obowiązujących na gruncie przepisów k.p.c. i k.p.k. oraz słusznej konwergencji wiodących procedur sądowych – wspiera również dostrzeżenie niektórych tylko ujemnych implikacji praktycznych, do których mogłoby prowadzić zróżnicowanie zasad postępowania w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego w procesie karnym i w procesie cywilnym.

Sztuczne generowanie tego typu różnic prowadziłyby np. do sytuacji, w których przy rozpoznawaniu tego samego typu spraw obowiązywałyby różne, niezajdujące wyraźnego oparcia ustawowego, wyznaczniki postępowania co do wniosku o wyłączenie sędziego w postępowaniu. Proces cywilny i karny – pomijając w tym miejscu omówione powyżej kwestie tożsamości zasadniczych regulacji ustrojowych w postępowaniu cywilnym i karnym – nie stanowią bowiem w praktyce całkowicie oddzielnych systemów normatywnych. Ustawodawca niekiedy przewiduje niejako „wymienne” prowadzenie określonej kategorii spraw w oparciu o przepisy zarówno k.p.k., jak i k.p.c. w zależności od etapu rozpoznania sprawy. Przykładem są tu niektóre postępowanie dyscyplinarne, których przedmiotem jest rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw dotyczących odpowiedzialności o charakterze represyjnym (odpowiedzialności dyscyplinarnej). Sprawy te w pierwszej i drugiej instancji rozpoznają komisje albo sądy dyscyplinarne, a od ich orzeczeń służy prawo odwołania do sądu powszechnego bądź Sądu Najwyższego. Regułą przyjętą przez ustawodawcę jest rozpoznawanie tych spraw w oparciu o przepisy k.p.k., co ściśle przystaje do charakteru rozpoznawanych spraw (odpowiedzialność represyjna). Jednak niektóre ustawy ustrojowe postępowania dyscyplinarne przewidują rozpoznawanie odwołań od rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych przez sądy apelacyjne – sądy pracy i ubezpieczeń społecznych. Przy rozpoznawaniu tych odwołań stosuje się przepisy k.p.c. (zob. m.in. w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej art. 127 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm., w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej doradców podatkowych art. 75 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 283 ze zm., w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków izb architektów i inżynierów budownictwa art. 54 ust. 5 zd. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1117).

Potrzeba harmonizacji podstawowych standardów obowiązujących na gruncie obu procedur ujawnia się z całą ostrością na tle tego rodzaju uregulowań. Przyjęcie odmiennych standardów odnoszących się do postępowania z wnioskiem o wyłączenie sędziego na gruncie postępowania cywilnego i postępowania karnego prowadziłyby również do niczym nieuzasadnionego dualizmu procesowego w obrębie jednego i tego samego postępowania dyscyplinarnego, którego przedmiotem jest sprawa o identycznym charakterze (kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej), toczącego się już to w oparciu o przepisy k.p.k., już to w oparciu o przepisy k.p.c.

14. Ważkie argumenty przemawiają zatem za koncepcją zakładającą niedopuszczalność złożenia przez stronę postępowania wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy, czy też szerzej – sędziów *in abstracto*.

Zgodnie z art. 49 k.p.c. sędzia podlega wyłączeniu, jeżeli istnieje „uzasadniona wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie”. Odwołanie do „danej sprawy” prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, nie jest możliwe wyłączenie sędziego od orzekania w ogóle, np. od wszystkich spraw, czy określonej kategorii spraw. Zatem rozstrzygnięcie o wyłączeniu sędziego odnosi się jedynie do jednej, konkretnej sprawy. Po drugie, bezstronność sędziego jest badana *in concreto* na tle sprawy, której granice wyznaczają aspekty podmiotowe (strony) i przedmiotowe (roszczenie). Oznacza to, że w innej sprawie między tymi samymi stronami, ale dotyczącej innego przedmiotu, bezstronność sędziego podlega odrębnej oraz autonomicznej ocenie i może być wobec tego odmienna.

Innymi słowy, punktem wyjścia do oceny bezstronności jest zawsze perspektywa danej sprawy, a nie np. okoliczności dotyczące sędziego, rozpatrywane w oderwaniu od przedmiotu postępowania. Instytucja wyłączenia sędziego na wniosek nie jest związana z wystąpieniem jakiegokolwiek wątpliwości co do bezstronności sędziego rozpoznającego sprawę. Odczucie strony co do bezstronności sędziego, musi być uzasadnione w okolicznościach danej sprawy, nie może zatem odnosić się do jakiegokolwiek sędziego orzekającego w danym sądzie, a jedynie do sędziego wyznaczonego do konkretnej sprawy, toczącej się z udziałem strony, domagającej się wyłączenia sędziego. Aby można było w ogóle mówić o istnieniu okoliczności, o jakich mowa w art. 49 k.p.c. stronę i sędziego musi zatem łączyć „dana sprawa”. Wnioskodawca nie posiadając wiedzy, kto będzie rozpoznawał sprawę, w której jest stroną, nie ma również możliwości dokonania oceny względem którego sędziego istnieją uzasadnione wątpliwości, co do jego bezstronności. Jeśli zaś nawet taka ocena zostanie przez stronę dokonana, to ma ona charakter czysto abstrakcyjny i hipotetyczny, co z kolei podważa jej zasadność.

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 czerwca 2019 r., I NSPO 2/19 „Stosunek procesowy zawiązuje się bowiem wyłącznie między określonymi podmiotami postępowania. Stosunki procesowe nie istnieją między potencjalnymi stronami oraz potencjalnymi sądami. Modyfikacja podmiotowa stosunków procesowych wskutek wniosku o „wyłączenie” sędziego w danej sprawie jest możliwa tylko wobec sędziego „włączonego” do danej sprawy. Bezstronność względnie stronniczość można zatem badać wyłącznie relacyjnie w odniesieniu do określonych osób, nigdy abstrakcyjnie. Dlatego w literaturze procesu cywilnego stanowczo i trafnie podkreśla się, iż rozstrzygnięcie, czy osoba sędziego jest odpowiednia z omawianego punktu widzenia, może nastąpić dopiero po wyznaczeniu go do konkretnego procesu, gdyż wtedy dopiero da się ocenić jego stosunek do tego procesu”.

Wobec tego istnieje bezsporna konieczność wytyczenia granic podmiotowych wniosku o wyłączenie sędziego. Oczywiście jest, że jeżeli sprawa toczy się w konkretnym sądzie, to nie można żądać wyłączenia sędziów orzekających w innym sądzie tego samego rzędu lub niższego, w którym nawet hipotetycznie „dana” sprawa nie mogłaby się toczyć. Trafnie zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 maja 2019 r., I NSPO 1/19, że te granice wyznacza interes strony domagającej się wyłączenia. A ten ogranicza się do zapewnienia bezstronności sądu orzekającego w danej sprawie, a więc sędziów wyznaczonych do jej rozpoznania, a nie jakichkolwiek innych, którzy potencjalnie (teoretycznie) mogą rozpoznawać, a czasami – biorąc pod uwagę uwarunkowania organizacyjne (właściwość sądu, podział czynności w konkretnym sądzie itp.) – w żadnych okolicznościach nie mogliby orzekać w sprawie.

Strona nie ma przecież interesu prawnego w żądaniu wydania rozstrzygnięcia, choćby w kwestii wpadkowej – jak ta dotycząca wyłączenia sędziego – który uzasadniałby działa-

nia sądu poza istniejącym aktualnym, rzeczywistym i konkretnym stosunkiem procesowym. Granice dopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziego, jako środka ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym, wyznacza zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej interes prawny podmiotu domagającego się wyłączenia. Skoro bowiem postępowanie cywilne jest działaniem celowym, warunkiem udzielenia sądowej ochrony prawnej jest istnienie obiektywnej potrzeby jej uzyskania przez podmiot dochodzący swych praw (interesu prawnego). Wszczytanie postępowania cywilnych i podejmowanie w jego ramach czynności procesowych przez strony musi być konfrontowane z tym, czy w konkretnym przypadku istnieje obiektywna potrzeba wszczęcia postępowania albo podjęcia innej czynności w toczącym się już postępowaniu. Tylko przez takie obiektywnie potrzebne działanie wykazany zostaje interes prawny w podjęciu przed sądem określonej czynności. W tym założeniu tkwi ogólna przesłanka poszukiwania ochrony prawnej przed sądem, respektowana także w judykaturze państw obcych (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2019 r., I NSPO 2/19).

15. W przekonaniu Sądu Najwyższego należy, co do zasady, odrzucić możliwość potraktowania wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów danego wydziału lub sądu, w tym sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy, jako sumy wniosków o wyłączenie sędziego przydzielonego do rozpoznania danej sprawy oraz wniosku ewentualnego o wyłączenie sędziów, którym sprawa zostanie przydzielona po wyłączeniu pierwszego sędziego (składu sądu wyznaczonego do rozpoznania sprawy).

Wskazana interpretacja wniosku o takiej treści będzie z reguły sprzeczna z intencją strony. Celem takiego wniosku najczęściej nie jest przecież dążenie do wyłączenia sędziów, niewyznaczonych do rozpoznania sprawy od jej rozpoznania (co jest przecież bezprzedmiotowe), ale uniemożliwienie tym sędziom rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego wyznaczonego do jej rozpoznania, a dopiero w dalszej kolejności – wyłączenie ich od rozpoznania sprawy w wypadku, gdy wniosek o wyłączenie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy okazałyby się zasadny. W konsekwencji taka kwalifikacja wniosku możliwa jest jedynie w sytuacji, w której – stosując regułę życzliwej interpretacji, zakładając, że strona działa racjonalnie i zamierza wywołać korzystne dla siebie skutki procesowe – w świetle art. 130 § 1 k.p.c. uprawnione jest przyjęcie, iż „oczywiste niedokładności” nie stanowią przeszkody do nadaniu biegu wnioskowi, jako obejmującego również wniosek ewentualny. W takiej sytuacji wniosek ten w odniesieniu do sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy „aktualizowałby się” po uwzględnieniu wniosku o wyłączenie pierwszego sędziego, a w razie oddalenia tego wniosku – stawałby się bezprzedmiotowy. W tym drugim wypadku nie byłoby konieczności (podobnie jak przy żądaniu ewentualnym) rozpoznania wniosku w tym zakresie, w szczególności umorzenia postępowania.

Zakładając, że strona taki wniosek by złożyła, to sposób jego rozpoznania nie odbiegałby zasadniczo od sytuacji, w której wniosek o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy zostanie uznany za niedopuszczalny.

Sędziowie wymienieni we wniosku, ale niewyznaczeni do rozpoznania sprawy, co do których sformułowano wniosek ewentualny, byłiby uprawnieni do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, któremu sprawa została przydzielona, skoro wniosek w zakresie ich dotyczącym jeszcze się nie zaktualizował. W konsekwencji, kolejni sędziowie (objęci wnioskiem ewentualnym) składaliby wyjaśnienia określone w art. 52 § 2 zd. 1 k.p.c. po ich wyznaczeniu do sprawy. Dopiero wówczas bowiem wobec nich następowałaby „aktualizacja” wniosku i powstawałyby skutki, o jakich mowa w art. 50 § 3 k.p.c.

Istnieje jednak istotna różnica między tymi dwoma sytuacjami. Przyjmując, że dopuszczalne jest sformułowanie wniosku ewentualnego o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy, to w razie uwzględnienia wniosku o wyłączenie sędziego, któremu sprawa została przydzielona, strona nie musiałaby składać następnego wniosku o wyłączenie kolejnych sędziów, skoro aktualizowałoby się żądanie ewentualne z pierwotnego wniosku. Natomiast uznanie wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy za niedopuszczalny (co powinno skutkować jego odrzuceniem) powoduje, że po uwzględnieniu wniosku o wyłączenie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy strona, chcąc doprowadzić do wyłączenia kolejnego sędziego, któremu sprawa została przydzielona, będzie zmuszona złożyć ponowny wniosek o wyłączenie tego sędziego.

Jeżeli przyczyny wyłączenia sędziego są aktualne jedynie w odniesieniu do konkretnej sprawy i zindywidualizowanego sędziego, to wymaganie, aby strona złożył wniosek o wyłączenie sędziego dopiero po przydzieleniu mu sprawy, nie jest nadmierne. Tym samym, konieczność złożenia przez stronę kolejnego wniosku o wyłączenie nie może stanowić decydującego argumentu przeciwko uznaniu wniosku o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy za niedopuszczalny. Rolą sądu jest takie dalsze procedowanie z poszanowaniem zasad lojalności procesowej, aby nie uniemożliwić stronie złożenia wniosku o wyłączenie sędziego, któremu sprawa została przydzielona po uwzględnieniu wniosku o wyłączenie wcześniej wyznaczonego sędziego. Innymi słowy, po odrzuceniu wniosku o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy i uwzględnieniu wniosku o wyłączenie sędziego wyznaczonego do jej rozpoznania, dalsze postępowanie sądu, tj. wyznaczenie kolejnego sędziego (w tym w szczególności takiego, którego dotyczył wniosek w pierwotnym kształcie) i ewentualne rozstrzygnięcie sprawy nie może przebiegać tak, aby strona nie miała szansy na złożenie wniosku o wyłączenie następnego sędziego. Mogłoby to godzić w prawo strony do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd.

16. Rozstrzygnięcia rozważanego zagadnienia nie można poszukiwać na obecnym etapie rozwoju procesu cywilnego jedynie na płaszczyźnie nadużycia prawa procesowego. Zgodnie z art. 3 k.p.c. strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody (zob. też art. 4¹ k.p.c. dodany przez

ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1469, wchodzący w życie w dniu 7 listopada 2019 r.). Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy trafnie przyjął, że czynność procesowa sprzeczna z dobrymi obyczajami, a konkretnie podtyp takiej czynności, tj. czynność procesowa, której dokonanie stanowi nadużycie uprawnienia do jej dokonania jest co do zasady bezskuteczna (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 384/17, OSNC – Zb. dodatkowy 2019 nr B, poz. 28).

Jednak ocena, czy dana czynność procesowa stanowi nadużycie prawa procesowego jest możliwa jedynie w odniesieniu do czynności procesowo dopuszczalnej. Tylko wówczas bowiem powstaje konieczność rozważenia skutków procesowych takiej czynności w świetle art. 3 k.p.c. Poza tym nie sposób nie zauważyć, że ocena tego, czy wniosek o wyłączenie sędziego stanowi nadużycie prawa procesowego wymaga odwołania się do kryteriów ocennych, co z perspektywy strony pozostawia znaczny margines niepewności co do sposobu rozstrzygnięcia takiego wniosku. Nadto nie jest jasne, czy sędzia objęty wnioskiem o wyłączenie, jako *iudex inhabilis* byłby uprawniony do oceny takiego wniosku na płaszczyźnie

nadużycia prawa procesowego, a jeżeli nie, to kto – np. w wypadku złożenia wniosku dotyczącego wszystkich sędziów danego sądu – mógłby takiej oceny dokonać.

Nie oznacza to, że *in concreto* wniosek o wyłączenie sędziego nie może zostać uznany za czynność procesową stanowiącą nadużycie prawa procesowego. Taka ocena jest oczywiście dopuszczalna. Sąd Najwyższy wskazuje jedynie, że wniosek o wyłączenie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy nie powinien być oceniany na tej płaszczyźnie, skoro jest procesowo niedopuszczalny.

17. Przyjęte w uchwale rozwiązanie ma również uzasadnienie czysto pragmatyczne, pozwalając na rozstrzyganie wniosków o wyłączenie obejmujących większą liczbę sędziów bez szkody dla sprawności postępowania, ale z poszanowaniem prawa strony do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd.

W szczególności, nie jest trafna teza, że uznanie wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów za niedopuszczalny jest dysfunkcyjne, ponieważ przedłuża postępowania. W tym kontekście należy rozważyć dwie sytuacje. Pierwsza to, gdy wniosek jest bezzasadny wobec wszystkich sędziów, albo wobec zdecydowanej większości z nich (jest np. zasadny co do jednego lub dwóch). Obserwacja praktyki dowodzi, że takich wniosków jest zdecydowana większość. Druga sytuacja występuje wówczas, gdy przyczyny wyłączenia dotyczą wszystkich sędziów objętych wnioskiem, np. gdy pozwanym jest jeden z sędziów orzekających w niewielkim sądzie.

W pierwszym wypadku obecnie wszyscy sędziowie objęci wnioskiem składają wyjaśnienia, o jakich mowa w art. 52 § 2 zd. 1 k.p.c. W sądach, w których obsada sędziów jest liczna (np. ponad 100 etatów), takie składanie oświadczeń trwa kilka – kilkanaście miesięcy. Następnie następuje przekazanie akt do sądu przełożonego (art. 52 § 1 k.p.c.) i rozstrzygnięcie wniosku, chyba że strona złoży również wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów sądu przełożonego. W konsekwencji czynności związane z wnioskiem trwają rok, a nawet dłużej z oczywistą szkodą dla sprawności postępowania. Uznanie, że wniosek w zakresie sędziów niewyznaczonych do rozpoznania sprawy jest niedopuszczalny, pozwala na odebranie oświadczeń jedynie od sędziego (sędziów), któremu sprawa została przydzielona i niezwłoczne rozpoznanie wniosku w tym samym sądzie. Przy dobrej organizacji pracy nie powinno to trwać więcej niż kilka dni.

W drugiej sytuacji, uwzględnienie wniosku o wyłączenie sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy, oznacza konieczność przydzielenia sprawy innemu sędziemu. W takim wypadku strona jest uprawniona do złożenia kolejnego wniosku o wyłączenie także tego sędziego. Powoduje to konieczność podjęcia czynności w celu nadania biegu temu wnioskowi, tj. odebrania wyjaśnień, wyznaczenie składu do rozpoznania tego wniosku itp. Pomijając w praktyce znikome prawdopodobieństwo zasadności wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów danego wydziału lub sądu, czynności związane z rozpoznawaniem kolejnych wniosków strony nie powinny trwać dłużej niż jednorazowe odebranie od wszystkich sędziów oświadczeń i przekazanie akt do sądu przełożonego. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że z reguły jeden z kolejnych wniosków strony zostanie uznany za bezzasadny (art. 49 k.p.c.) albo za bezskuteczny z uwagi na nadużycie prawa procesowego (art. 3 k.p.c.), co pozwoli na dalsze procedowanie w sprawie.

Za takim rozwiązaniem przemawia więc zdecydowanie konieczność respektowania prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy pełnym poszanowaniu prawa strony do bezstronnego sądu.

18. W konsekwencji, wniosek o wyłączenie sędziego niewyznaczonego do rozpoznania sprawy jest niedopuszczalny, a co za tym idzie procesowo bezskuteczny. Sąd wniosek taki powinien odrzucić. Nie ma konieczności składania przez sędziów objętych takim wnioskiem wyjaśnień, o jakich mowa w art. 52 § 2 k.p.c. Dlatego sędziowie, którym sprawa nie została przydzielona do rozpoznania, a objęci takim wnioskiem mogą orzekać co do tego wniosku.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 86 § 1 u.s.n. podjął uchwałę jak na wstępie.

Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r.

I NSZP 1/19

Teza:

Nalożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. 2018, poz. 755 ze zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej.

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska.

Sędziowie SN: Leszek Bosek (sprawozdawca), Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa M. L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 lipca 2019 r.,

na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt VII AGa (...),

„Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2018 poz. 755 ze zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?”

podjął uchwałę:

„Nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. 2018, poz. 755 ze zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej.”

UZASADNIENIE

12 lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) w sprawie o sygn. akt VII AGa (...) przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne [dalej: „P.e.”], tj. Dz.U. 2018 poz. 755 ze zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?”.

Zagadnienie prawne wyłoniło się w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) z 30 grudnia 2014 r., nr (...), którą Prezes URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 30.000 zł za wprowadzenie do obrotu oleju napędowego o niezgodnej z warunkami koncesji oraz przepisami prawa jakości. Decyzja Prezesa URE została utrzymana w mocy wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w W. z 9 września 2016 r., XVII (...). Sąd uwzględnił, że zawartość siarki w kontrolowanym paliwie była ośmiokrotnie wyższa od wartości dopuszczalnej, co jednoznacznie wskazywało, że partia badanego paliwa pochodziła z nielegalnego obrotu handlowego (k. 1-2 akt administracyjnych), a czyn jest w wysokim stopniu szkodliwy. Kierując się jednak zasadą proporcjonalności oraz uwzględniając funkcję prewencyjną odpowiedzialności za delikt administracyjny, Sąd obniżył wysokość kary do 10.000 zł.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Apelacyjny w (...) wskazał, że przedstawione zagadnienie prawne jest wynikiem rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zwłaszcza w kontekście wyroku z 20 marca 2018 r., III SK 14/17. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. Z kolei w wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro „podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków”.

Zdaniem pytającego Sądu Apelacyjnego, trudno bronić zapatrywania o zgodności poglądu, iż za obowiązek wynikający z koncesji uznać można jedynie taki, którego koncesja jest „autonomicznym źródłem” ze stanowiskiem, że koncesja nie może być „samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem” takiego obowiązku. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2018 r. odstąpił od wcześniej akceptowanej przez Sąd Najwyższy wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. W wyroku z dnia 20 marca 2018 r. wskazano, że postanowienie koncesji, w myśl którego „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami” jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., ponieważ: 1) zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, 2) wskazany zakaz jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji oraz 3) wskazany warunek koncesji stanowi konkretyzację ustawowego obowiązku wprowadzania do obrotu jedynie paliw spełniających wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, Dz.U. z 2018 r., poz. 427). Wprawdzie Sąd Najwyższy w wyroku Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r. podkreślił, że „wskazany warunek nakłada na przedsiębiorcę obowiązek niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów”, a „obowiązku o takiej treści nie wyraża żaden przepis prawa, w tym żaden przepis ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw”, lecz okoliczność ta nie zmienia faktu, że źródłem obowiązku naruszonego przez koncesjonariusza, w sprawie, na gruncie której Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu analizowane pytanie (tak jak w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 20 marca 2018 r.) były normy abstrakcyjne i generalne, a nie koncesja. Odmien-

nie byłoby np. w sytuacji, gdyby koncesjonariusz nie wywiązał się z przyjętego na siebie w drodze kontraktowej obowiązku dostarczania paliwa o jakości wyższej niż minimalny poziom określony normami o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, na przedstawione pytanie, należałoby zatem udzielić odpowiedzi negatywnej. Akceptacja poglądu odmiennego prowadziłaby do faktycznego pozbawienia przewidzianego w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wymagania „wynikania z koncesji” znaczącej treści normatywnej. Prowadziłaby też do nieuzasadnionego zwiększenia znaczenia odpowiedzialności administracyjnej i poszerzenia swobody działalności organów publicznych za cenę ograniczenia gwarancji chroniących przedsiębiorców, którym postawiono zarzuty naruszenia „obowiązków wynikających z koncesji”.

26 czerwca 2019 r. Prezes URE wniósł o podjęcie uchwały, że dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., gdy określony przez Prezesa URE warunek koncesyjny nawiązuje do norm wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, w niniejszej sprawie z przepisów rozporządzenia. W uzasadnieniu Prezes URE wyjaśnił, że rysujące się w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zwiększyły się jeszcze po przedstawieniu przez Sąd Apelacyjny niniejszego pytania. Wynika to z analizy wyroków Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r., I NSK 14/18 oraz 27 lutego 2019 r., I NSK 13/18 i I NSK 15/18.

Na rozprawie 9 lipca 2019 r. strony podtrzymały dotychczasowe wnioski i stanowiska.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania prawnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), realizującym normy ujęte w art. 175 ust. 1 i art. 183 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości przez zapewnienie – w ramach nadzoru judykacyjnego – zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych m.in. przez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, w tym uchwał tzw. instancyjnych, podejmowanych toku konkretnej sprawy rozpoznawanej przez sąd powszechny (analogicznie m.in. w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 28 marca 2019 r., III CZP 92/18 oraz 23 lutego 2018 r., III CZP 97/17). Usuwanie wątpliwości jurydycznych oraz rozbieżności w orzecznictwie jest więc ważnym zadaniem Sądu Najwyższego.

Z art. 390 k.p.c. wynika, że wątpliwości jurydyczne ujawniające się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego muszą być poważne, a ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy niezbędne do wydania orzeczenia przez sąd II instancji. Instytucja pytań prawnych nie służy rozwiązywaniu problemów teoretycznych, oderwanych od stanu faktycznego sprawy, które mogłyby okazać się przydatne do rozstrzygnięcia innych spraw (analogicznie m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2018 r., III CZP 73/18 oraz w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 4 października 2002 r., III CZP 62/02). Sformułowane na podstawie art. 390 k.p.c. zagadnienie powinno odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurysprudenji i prawa pozytywnego lub też będzie miało znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia podobnych spraw w przyszłości (analogicznie w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 7 marca 2018 r., III SK 24/17; 28 maja 2015 r., III SK 5/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości pogląd, że dokonując oceny przedstawionego zagadnienia prawnego należy brać pod uwagę stan prawny i stan orzecz-

nictwa na chwilę orzekania przez Sąd Najwyższy (art. 316 k.p.c.). Zmiana stanu prawnego lub zmiana wykładni prawa po sformułowaniu pytania prawnego mogą mieć istotny wpływ na ocenę jego dopuszczalności (analogicznie m.in. w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 30 stycznia 2019 r., III CZP 70/18; 14 maja 2014 r., III CZP 105/13; 23 maja 2014 r., III CZP 11/14).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że zagadnienie przedstawione do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...) ma rzeczywisty, aktualny i poważny charakter, dotyczy wykładni jednego z istotnych przepisów decydujących o skuteczności norm prawa energetycznego (art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e.), a ujawnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności uzasadniają podjęcie uchwały.

2. W przedmiocie treści pytania prawnego

Szczegółowe uwagi dotyczące wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. poprzedzić należy kilkoma generalnym obserwacjami.

Przepisy prawa energetycznego gwarantują ochronę ważnych dóbr publicznych i prywatnych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych. Ich przestrzeganie powinno być zabezpieczone przede wszystkim skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami administracyjnymi. Kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 P.e.) jest taką sankcją administracyjną. Zabezpiecza obowiązek formalnie określony w decyzji koncesyjnej, przez co chroni ważny interes publiczny leżący u podstaw koncesjonowanej działalności energetycznej. Ma ona na celu skuteczne skłonienie koncesjodawcy do respektowania nakazów i zakazów formalnie określonych w decyzji koncesyjnej. Jej celem i funkcją nie jest z pewnością odplata za naruszenie dóbr chronionych przez prawo karne, lecz przede wszystkim prewencja. Jak podkreślił trafnie Naczelny Sąd Administracyjny nawet sankcja w postaci cofnięcia koncesji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji służy prewencji (wyrok NSA z 9 kwietnia 1998 r., II SA 133/98). Cofnięcie koncesji jest sankcją najbardziej surową w prawie energetycznym (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 lutego 2008 r., VI ACa 1023/07). Kara pieniężna za naruszenie obowiązku wynikającego z koncesji jest dochodzona na drodze postępowania administracyjnego, a nie postępowania karnego.

Kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 P.e.) jest stosowana na jednolitych zasadach wobec wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność koncesjonowaną niezależnie od formy, w jakiej ta działalność jest prowadzona, w tym spółek prawa handlowego. Odpowiedzialność karna z oczywistych względów nie może objąć osób prawnych, które odgrywają na rynku energetycznym najistotniejszą rolę. Jednolita i skuteczna ochrona ważnych dóbr publicznych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych przez prawo energetyczne wymaga poszukiwania takiego kierunku wykładni, który zapewnia równe poszanowanie podmiotów prawa oraz równą ochronę dóbr publicznych i prywatnych gwarantowanych przez normy prawa energetycznego.

Regulacja tak newralgicznego rynku jak rynek energetyczny wymaga zagwarantowania skuteczności sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków spoczywających na podmiotach rynku energetycznego. Tylko realna skuteczność sankcji administracyjnej mierzona jej nieuchronnością i szybkością zastosowania a nie teoretyczną dolegliwością czy surowością realizuje adekwatnie konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów, np. jak w niniejszej sprawie, zapobiegania drastycznym naruszeniom standardów jakości dystrybuowanych paliw. Podkreślić przy tym należy, że sankcje administracyjne są mniej dolegliwe niż sankcje karne, co nie jest bez znaczenia

z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Jak podkreśla się w nauce prawa represja karna w domenie prawa administracyjnego może w ogóle nie być adekwatna (M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze* 2003 nr 4, s. 135). Zarówno więc z powodów podmiotowych, jak i przedmiotowych represja karna zapewnia realnie niższy poziom ochrony dóbr chronionych przepisami prawa energetycznego niż sankcje administracyjne.

Wynika z tego, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. powinna uwzględniać cele prawa energetycznego, strukturę podmiotową rynku, a przede wszystkim wymogi konstytucyjne, na czele z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi – zasadą równości i zasadą proporcjonalności.

Ważnym punktem odniesienia do interpretacji art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. jest niewątpliwie konstytucyjna wolność działalności gospodarczej. Wolność działalności gospodarczej jest podstawą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuły 20 i 22 Konstytucji RP umiejscowione zostały w rozdziale I Konstytucji RP – Rzeczpospolita. Wyrażają one normę o charakterze zasady ustrojowej a zarazem konstytucyjnego prawa podmiotowego chronionego skargą konstytucyjną. Jej podmiotem jest «każdy», w szczególności osoby fizyczne (wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; wyrok z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03; wyrok z 27 lipca 2004 r., SK 9/03; wyrok z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08; wyrok z 27 lutego 2014 r., P 31/13). Przedmiotem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej jest wyrażone w sposób wyraźny (*explicite*) – prawne mocne dozwoleństwo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, uwalniające każdego od przeszkody w postaci prawnego zakazu wykonywania tej działalności. W zakresie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej mieści się również wolność od nakazu jej podejmowania, wykonywania lub kontynuowania. Przekonuje o tym zwłaszcza systemowy i aksjologiczny kontekst art. 20 i 22 Konstytucji RP (analogicznie m.in. M. Szydło (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 607). W tej perspektywie widać, że w konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej (przepisy art. 20 i 22 Konstytucji RP) najsilniej uderzają decyzje o cofnięciu koncesji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 lutego 2008 r., VI ACa 1023/07).

Przechodząc do uwag szczegółowych, należy zauważyć, że przyczyną wątpliwości jurydycznych dotyczących wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. stał się pogląd wypowiedziany w uzasadnieniu wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11, zgodnie z którym podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, a zatem obowiązki wynikające z koncesji muszą mieć autonomiczny charakter względem przepisów prawa. Obowiązek, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji, nie wynika z koncesji. Wyjaśnić przy tym trzeba, że pogląd ten został sformułowany w specyficznym stanie faktycznym, w którym obowiązek koncesyjny został sformułowany w sposób całkowicie blankietowy i oderwany od przedmiotu koncesjonowanej przez Prezesa URE działalności, tj. jako obowiązek przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.

Do tego nurtu interpretacyjnego nawiązał Sąd Najwyższy w wyrokach z 27 lutego 2019 r.: I NSK 13/18 oraz I NSK 15/18, akcentując, że „Decyzja o udzieleniu koncesji jest tylko wówczas autonomicznym (niezależnym) źródłem obowiązku koncesjonariusza, gdy obowiązek o takiej treści lub zakresie, jak określony w koncesji, nie wynika z innych

źródeł, w szczególności z obowiązujących przepisów”. Sąd Najwyższy podkreślił, że sformułowana wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. przesądza o zbędności odnoszenia się do zarzutu naruszenia art. 37 ust. 1 pkt. 5 P.e. „Niezależnie bowiem od kwalifikacji obowiązku, określonego w pkt. 2.2.3 koncesji w świetle art. 37 ust. 1 pkt 5 P.e. jako szczególnego warunku wykonywania działalności objętej koncesją, decyzja wymierzająca powodowi karę jest wadliwa i podlega uchyleniu”.

Sąd Najwyższy stwierdza, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. powinna przede wszystkim uwzględniać wyniki wykładni logiczno-językowej. Logiczno-językowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wskazuje, że obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony. Formalne kryterium jest jednoznaczne i pozwala zawsze zarówno organowi koncesyjnemu, jak i koncesjonariuszowi ustalić, jakie obowiązki wynikają z koncesji, bez względu na to, czy teoretycznie obowiązki te mogą być także rekonstruowane z innych źródeł. Każde inne kryterium prowadzi do niejednoznacznych wyników i zagraża pewności stosowania prawa. Nie ma zatem znaczenia, czy decyzja koncesyjna dokonuje całościowej i szczegółowej czy tylko częściowej eksplikacji obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, czy powiela definicje prawne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, czy do nich wyraźnie albo implicite odsyła. Z logiczno-językowego punktu widzenia o uznaniu, że obowiązek wynika z koncesji nie decyduje technika werbalizacji obowiązku w koncesji, ani to, że obowiązek można zrekonstruować także z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ani jakaś ontologiczna koncepcja wynikania. O tym więc, czy obowiązek wynika z koncesji decyduje formalny akt określenia obowiązku w decyzji koncesyjnej. Tylko bowiem formalna kwalifikacja obowiązków jako objętych koncesją albo nieobjętych koncesją jest oparta na dychotomicznym podziale; jest więc precyzyjna i transparentna, a przez to gwarantowana. Organ koncesyjny jest zobowiązany przekazać każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach, które organ zamierza określić w koncesji, niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji (art. 48 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Przedsiębiorca może więc zdecydować o cofnięciu wniosku o wydanie koncesji, o wniesieniu odwołania od decyzji albo o akceptacji treści obowiązków wynikających z decyzji koncesyjnej. Konkludując, jeżeli obowiązek ustawowy jest zwerbalizowany w koncesji, to w sensie formalnym jest on obowiązkiem wynikającym z koncesji.

Wyniki wykładni logiczno-językowej art. 56 ust. 1 pkt 12 znajdują oparcie w wykładni systemowej. Na kluczowy z systemowego punktu widzenia kontekst wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zwrócił trafnie uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2018 r., III SK 14/17. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wymagają, aby decyzja koncesyjna formułowała tylko takie obowiązki, których źródłem jest ustawa. Zatem wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., zgodnie z którą koncesja może określać obowiązki niezależne od obowiązków, które można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jest wykładnią niedopuszczalną. Wykładnia pozbawiająca przepis jakiegokolwiek zakresu zastosowania nie może być w demokratycznym państwie prawnym zaakceptowana (analogicznie m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). Wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., która zakłada, że nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku nieprzestrzegania obowiązków koncesyjnych całkowicie odrębnych od źródeł powszechnie obowiązującego prawa mogłaby świadczyć o jego

zasadniczej dysfunkcjonalności. Z jednej strony pozbawia bowiem organ koncesyjny kompetencji do nakładania proporcjonalnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązków koncesyjnych, których wymiar zgodnie z art. 56 ust. 6 P.e. wymaga uwzględniania stopnia winy, stopnia szkodliwości społecznej oraz innych okoliczności korzystnych dla przedsiębiorcy, z drugiej *de facto* przymusza organ koncesyjny do stosowania sankcji cofnięcia koncesji jako jedynej sankcji realnie zabezpieczającej wykonanie obowiązków ustawowych wynikających z koncesji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że instytucja prawna, która jest dysfunkcjonalna, istotnie nieefektywna albo pozornie realizująca swoje cele może być oceniona jako niezgodna z art. 2 Konstytucji (wyrok pełnego składu z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; wyrok z 1 września 2006 r., SK 14/05).

Reglamentacja działalności gospodarczej, w tym w formie koncesji jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko w drodze ustawy (art. 22 i art. 7 Konstytucji RP). Koncesjonowanie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej a wyjątki od zasady powinny być ujmowane restrykcyjnie. Dlatego nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków wynikających z koncesji wymaga zawsze upoważnienia ustawowego. Powinno być ono sformułowane i interpretowane ściśle, aby możliwe było utrzymanie niezbędnego związku między treścią nakładanych na przedsiębiorcę obowiązków a treścią odpowiednich przepisów prawa (M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005, s. 239–242). Organ koncesyjny nie jest uprawniony do określania w koncesji takich warunków wykonywania działalności gospodarczej, które nie wynikają z przepisów prawa (wyrok Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 14/17; C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2013, s. 228; M. Kania, Publiczne prawo gospodarcze, R. Blicharz (red.), wyd. 2, Warszawa 2017, s. 109; J. Sommer (w:) Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2000, s. 77; zob. też M. Ilnicki, J. Wolski, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 2000, s. 127).

Uwzględniając treść art. 9, 90 i 91 Konstytucji RP, nie należy jednak a priori wykluczać implementowania w decyzjach koncesyjnych obowiązków, które można zrekonstruować z otwartego systemu źródeł prawa unijnego. Dlatego w uchwale Sąd Najwyższy posłużył się określeniem „także”, przyjmując, że obowiązki koncesyjne na pewno mogą być rekonstruowane z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Szczegółowa analiza w niniejszej uchwale źródeł unijnego prawa energetycznego i ich potencjalnych związków z dopuszczalną treścią obowiązków koncesyjnych, w oczywisty sposób wykraczałaby poza granice sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający.

Praktyką organu regulacyjnego jest również zamieszczanie w decyzjach koncesyjnych zobowiązania koncesjonariuszy do przestrzegania obowiązku „niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów”. W świetle obowiązujących przepisów prawa wydaje się ona wątpliwa. Należy zauważyć, że umowy cywilnoprawne nakładają obowiązki na umawiające się strony, a ich nieprzestrzeganie rodzi skutki w sferze prawa cywilnego, nie może natomiast rodzić obowiązków ani kompetencji o charakterze publicznoprawnym. Wprowadzanie takich obowiązków do decyzji koncesyjnych jest zbędne i bezprzedmiotowe. Ustawodawca zezwala bowiem na określanie w koncesji warunków wykonywania działalności koncesjonowanej z odwołaniem się do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a nie w cywilnoprawnych umów, których stronami są także podmioty nie uczestniczące w postępowaniu koncesyjnym. Zgodnie z zasadą legalizmu, organ regulacyjny nie jest uprawniony do nakła-

dania na koncesjonariusza obowiązków nie mających podstawy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Wynika z tego, że koncesja nie może nie obejmować obowiązków rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących koncesjonowanej działalności. Pogląd ten nie budzi wątpliwości w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (wyroki z: 19 listopada 2014 r., III SK 82/13; 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15; 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15; 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15; postanowienie z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17). Także w wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że obowiązkiem wynikającym z koncesji jest także obowiązek, który można zrekonstruować z przepisów prawa, choć powinien on konkretyzować wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań, na czym wykonywanie działalności koncesjonowanej miałyby polegać. W wyroku z 15 lutego 2019 r., I NSK 14/18 Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że zakaz obrotu paliwami lub energią w zakresie wykraczającym poza granice wyznaczone koncesją uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. także wtedy, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego penalizują taki obrót. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. sformułowanie „obowiązki wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza.

Ponadto, reguły wykładni systemowej wymagają, aby przepisy ustawy interpretować łącznie. Dotyczy to także przepisów P.e. statuujących sankcje. W szczególności przepisy o karach pieniężnych należy widzieć przez pryzmat surowszych sankcji administracyjnych, w tym decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu zakresu lub przedmiotu koncesji. Przepisy o sankcjach administracyjnych muszą być tworzone i stosowane przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności (tak już w wyroku NSA z 27 marca 1991 r., II SA 205/91). Art. 56 ust. 1 pkt 12 powinien być więc interpretowany w świetle art. 41 ust. 3 pkt 1 P.e., zgodnie z którym Prezes URE cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej określone przepisami prawa. Z przepisu tego nie można jednak wywieść wniosku o rozłączności logicznej zakresów wyrażen „warunki określone w koncesji” oraz „inne warunki wykonywania działalności określone przepisami prawa”, ponieważ z przyjętej konstrukcji przepisu oraz jego celu jasno wynika, że zabezpiecza ważne dobra publiczne i prywatne oraz prawa podmiotowe chronione przez P.e. przed deliktami koncesjonariusza, niezależnie od tego, czy organ koncesyjny dołożył na etapie formułowania koncesji należytej staranności i określił w decyzji koncesyjnej wszystkie istotne warunki prowadzenia działalności, czy też tego zaniechał a okoliczności wymagają zastosowania wobec koncesjonariusza najsurowszej sankcji. Wyczerpujące określanie w decyzji koncesyjnej zwłaszcza w sposób szczegółowy wszystkich warunków prowadzenia działalności koncesjonowanej nie byłoby celowe.

Z przepisów tych wyprowadzić można wniosek, że skoro konstrukcyjnym założeniem ustawy – Prawo energetyczne jest uzależnienie treści decyzji koncesyjnej od przepisów prawa, to zakres wyrażenia „obowiązki wynikające z koncesji” nie może być ustalany w bezwzględnej opozycji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Argumenty systemowe wspierają więc wnioski z logiczno-językowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., która zakłada, że obowiązki wynikające z koncesji nie tracą koncesyjnego charakteru

tylko dlatego, że mogą być rekonstruowane także z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Wnioski wykładni logiczno-językowej wspierają także argumenty celowościowe. Podstawowym założeniem prawa energetycznego jest zapewnienie, aby normy prawa energetycznego były skuteczne, pozwalały realizować zamierzone przez prawodawcę cele. Zasadniczo cele te powinny być realizowane przez adresatów ustawy dobrowolnie. Jednak okoliczność ta nie oznacza, że ustawodawca na tak kluczowym dla bezpieczeństwa państwa rynku musi bazować wyłącznie na poczuciu odpowiedzialności przedsiębiorców energetycznych. Przeciwnie, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji powinna skutecznie wspierać egzekwowanie obowiązków koncesji także tych rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Ponadto, celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wymaga przede wszystkim uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – mogą być z tych przepisów rekonstruowane. Należy bowiem wychodzić z założenia, że to prawodawca określa najistotniejsze dobra i obowiązki ich ochrony także na rynku energetycznym, a nie sam organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki.

Odmierna od przyjętej wykładni, akcentująca odrębny charakter obowiązków koncesyjnych od tych, które można także zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego – prowadziłyby – jak słusznie zauważa Prezes URE – do zakwestionowania wieloletniej, przewidywalnej i korzystnej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i interesów konsumentów praktyki organu regulacyjnego, ale także na przyszłość do poważnego osłabienia ochronnej funkcji regulatora i nadzoru państwa nad działalnością regulowaną.

Preambuła Konstytucji RP formułuje istotną zasadę ustrojową, zgodnie z którą instytucje państwa muszą działać sprawnie i rzetelnie. Sens zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych polega na obowiązku formułowania oraz interpretowania przepisów prawa określających pozycję, skład, kompetencje i zasady działania organu władzy publicznej w taki sposób, aby mógł on efektywnie wywiązać się ze wszystkich powierzonych mu przez ustawodawcę zadań (por. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i z 22 września 2006 r., U 4/06 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15). Nie ulega wątpliwości, że musi być ona uwzględniana także w ocenie organu regulacyjnego oraz w procesie wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e.

Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w wyroku 6 października 2011 r., III SK 18/11, zgodnie z którym wyrażenie „obowiązki wynikające z koncesji” muszą dotyczyć działalności koncesjonowanej. Przedmiotowy ich zakres określa generalnie art. 32 P.e. Koncesja nie może formułować obowiązków przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ tak określone obowiązki wykraczałyby poza zakres działalności koncesjonowanej (tak też analogicznie: postanowienie Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17; wyrok Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2015 r., III SK 28/14 i analogicznie w wyrokach z: 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15 i z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15). Konsekwentnie, nieprzestrzeganie przez koncesjonariusza obowiązków wykraczających poza właściwość prezesa URE nie mogłoby być przedmiotem legalnej kontroli. Organ koncesyjny powinien ustanawiać zatem w decyzji koncesyjnej tylko takie obowiązki, które

są konieczne i adekwatne do osiągnięcia celów prawa energetycznego (por. wyrok NSA z 21 lutego 1995 r., II SA 2501/93). Obowiązki koncesyjne powinny być sformułowane w sposób czytelny dla adresata i precyzyjny, aby ich spełnienie bądź niespełnienie było możliwe do ustalenia, skontrolowania, a w razie potrzeby do wyegzekwowania (wyrok NSA z 22 czerwca 1989 r., SA/Ka 248/89, aprobująco S. Biernat, A. Wasilewski, Ustawa o działalności gospodarczej, Kraków 1997, s. 320). Przedmiotowe ograniczenie zakresu obowiązków wynikających z koncesji, których nieprzestrzeganie może uzasadniać nałożenie kary pieniężnej, znalazło wyraz w treści uchwały.

Ponadto, jak wynika z art. 37 ust. 1 P.e. ustawodawca wyróżnił warunki wykonywania działalności koncesjonowanej w art. 37 ust. 1 pkt 5 precyzując, że koncesja powinna określać warunki szczegółowe (*verba legis*: „szczególne”). Artykuł 37 ust. 1 pkt 3 i 6 P.e. nie formułuje jednak tego ograniczenia, brakuje w nim słowa „szczególne”. Ustawodawca poprzestał na określeniu kompetencji Prezesa URE za pomocą wyrażenia „warunki wykonywania działalności”.

W związku z tym wyrażany jest pogląd, że zarówno warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, jak i szczególne warunki wykonywania działalności koncesjonowanej mogą być zawarte w treści koncesji – art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5 P.e. Gdy chodzi o warunki wykonywania działalności, które ma obejmować koncesja, to nie zostały one doprecyzowane (T. Długosz, System Prawa Administracyjnego, t. 8B, Publiczne prawo gospodarcze, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek- Pyzioł, Warszawa 2018 r., s. 228).

Jeżeli zatem art. 37 P.e. jest relewantny dla systemowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12, to powinien być brany pod uwagę w całości. Skoro *expressis verbis* pozostawia on Prezesowi URE uzasadnioną celami regulacji swobodę kształtowania zindywidualizowanych z natury rzeczy obowiązków koncesyjnych również w sposób ogólny, to nie można przyjmować, że kategoriycznym warunkiem nałożenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest nieprzestrzeganie tylko niektórych obowiązków wynikających z koncesji, tych mianowicie, które zostały sformułowane szczegółowo („szczególnych”). Do organu regulacyjnego należy bowiem zasadniczo wybór techniki redagowania obowiązków koncesyjnych.

Przesłanki udzielenia koncesji energetycznej zawarte są zarówno w ustawie – Prawo energetyczne, jak i w ustawie ustrojowej – Prawo przedsiębiorców. Jeszcze na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej utrwał się pogląd o obowiązku kumulatywnego stosowania obu ustaw, co prowadzi do wniosku, że sprawdzenie, czy podmiot spełnia warunki uzyskania koncesji powinno polegać na kumulatywnym zastosowaniu obu ustaw (analogicznie m.in. A. Walaszek-Pyziół, Energia i prawo, Warszawa 2002, s. 34–39; A. Szafranski, Zagadnienie blokowania inwestycji przez wymóg otrzymania koncesji wydawanych przez Prezesa URE (w:) Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 99–100).

Obowiązująca ustawa – Prawo przedsiębiorców z 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.) nie posługuje się rozróżnieniem na szczególne i inne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, stanowi jednolicie o warunkach wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu (art. 37 ust. 3, 40 ust. 1) oraz warunkach udzielania koncesji (art. 38 i 39). Oznacza to, że także ta ustawa wyznaczająca aktualnie systemowy kontekst interpretacji nie daje wystarczających podstaw do uznania, że obowiązkami wynikającymi z koncesji są wyłącznie obowiązki szczegółowe („szczególne”).

Opowiedzenie się za poglądem, że nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków koncesyjnych jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy obowiązek ma cha-

rakter szczegółowy, budzi także pewne wątpliwości prakseologiczne. Kryterium to z istoty rzeczy ma charakter nieostry, generuje rozbieżności w orzecznictwie, a w konsekwencji i przede wszystkim może prowadzić do nierównego traktowania przedsiębiorców prowadzących porównywalną działalność. Zasada zaufania i pewności prawa nakazuje poszukiwanie takich kierunków wykładni, które zwiększają przewidywalność organów państwa i minimalizują nierówne traktowanie przedsiębiorców. Obowiązek wynikający z koncesji kreuje zawsze indywidualny stosunek prawny łączący koncesjonariusza z organem koncesyjnym. Niezależnie od zastosowanej techniki formułowania obowiązku koncesyjnego czy przedmiotowego zakresu obowiązków koncesyjnych, obowiązek wynikający z koncesji ma zawsze z formalnego punktu widzenia charakter konkretny i „szczególny”, nigdy zaś generalny. Obowiązki koncesyjne mają też, jak już podkreślono, inny zakres podmiotowy niż obowiązki abstrakcyjno-generalne sankcjonowane karnie, które *ex definitione* nie mogą obciążać osób prawnych. Okoliczności te silnie przemawiają za odrzuceniem redukcyjnej (teleologicznej i systemowej redukcji) wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., zwłaszcza wobec opisanego już faktu informowania przedsiębiorców o obowiązkach koncesyjnych. Obowiązek informacyjny dotyczy wszelkich obowiązków, a nie tylko szczegółowych. Wykładnia odwołująca się do formalnego kryterium przy interpretacji wyrażenia „obowiązki wynikające z koncesji” realizuje to założenie.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy nie zdecydował się w treści uchwały na stwierdzenie, że „obowiązki wynikające z koncesji” to jedynie obowiązki skonkretyzowane szczegółowo w decyzji koncesyjnej, możliwe do zrekonstruowania z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Sąd Najwyższy przyjął bowiem, że kryterium formalne jest precyzyjne, oparte na podziale dychotomicznym, a przez to gwarancyjne.

Sąd Najwyższy nie dostrzega natomiast związku rozpatrywanej sprawy przed Sądem Apelacyjny w (...) z zagadnieniem zakazu podwójnego karania. Rozważenie zagadnienia *ne bis in idem* w niniejszej sprawie służyłoby rozwiązaniu problemu wyłącznie hipotetycznego i teoretycznego, ponieważ przedsiębiorca nie został w inny sposób ukarany niż przez nałożenie kary pieniężnej przez Prezesa URE.

Jedynie na marginesie głównego nurtu rozważań, należy wskazać, że z konstytucyjnego punktu widzenia kumulacja sankcji administracyjnych oraz sankcji karnych jest zasadniczo dopuszczalna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na różnice w celach obu rodzaju sankcji – o ile celem sankcji karnej jest odpłata za popełniony czyn niedozwolony (funkcja represyjna), o tyle celem sankcji administracyjnej jest zapobieganie naruszeniom prawa (funkcja prewencyjna). Innymi słowy, istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów nałożonych na jednostki przez prawo administracyjne (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 stycznia 2007 r., P 19/06; 14 października 2009 r., Kp 4/09; 12 kwietnia 2011 r., P 90/08; 11 października 2016 r., K 24/15).

W orzecznictwie konstytucyjnym wyraźnie dopuszczano kumulację sankcji karnych i administracyjnych wtedy, gdy pełnią one odmienne funkcje, np. w przypadku uchylania się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08), urzędzenia gry hazardowej na automacie poza kasynem (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., P 32/12), zatrzymania prawa jazdy przez starostę niezależnie od równoległego postępowania karnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r., K 24/15; por. też uchwała siedmiu sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18).

W podobnym kierunku poszło orzecznictwo zagraniczne, w którym za zgodne z zasadą *ne bis in idem* uznano m.in. przepisy przewidujące dwie sankcje za przekroczenie limitu wydatków w kampanii wyborczej – wpłatę równowartości nadwyżki przez kandydata na rzecz Skarbu Państwa nakazywaną w trybie administracyjnym oraz grzywnę nakładaną w trybie sądowym (decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej nr 2019-783 QPC z 17 maja 2019 r.), a także kumulację sankcji za zaniżenie zobowiązania podatkowego w postaci obowiązku uiszczenia dodatkowego podatku w wysokości od 40% do 80% nieujawnionego przychodu oraz kary grzywny bądź kary pozbawienia wolności (decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej nr 2016-546 QPC z 24 czerwca 2016 r.).

Także w orzecznictwie NSA nie budzi wątpliwości synchronizacja oraz kompleksowe stosowanie sankcji. W wyroku z 17 listopada 1998 r., II SA 1440/98, podkreślono, że organ administracyjny może cofnąć koncesję, uznając za udowodnione pewne fakty świadczące – jego zdaniem – o rażącym naruszeniu wymagań w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej niezależnie od prawno-karnej oceny tych faktów dokonanej w ramach orzeczenia o przestępstwie. Organ administracyjny może więc wykorzystać materiał dowodowy zebrany w postępowaniu karnym, nie czekając na wyrok sądu karnego w tej sprawie.

W orzecznictwie TSUE jeszcze silniej niż w orzecznictwie konstytucyjnym akcentowana jest zasadnicza dopuszczalność kumulacji sankcji administracyjnych i karnych. W wyroku Wielkiej Izby TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Akerberg Fransson stwierdzono, że art. 50 Karty Praw Podstawowych nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie łącznie sankcji o charakterze podatkowym i sankcji karnych za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązków informacyjnych w dziedzinie podatku VAT. Państwu członkowskim przysługuje bowiem swoboda wyboru sankcji w celu zapewnienia poboru w pełnej wysokości dochodów z podatku VAT, a tym samym ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyroki z: 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965, pkt 24; 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-213/99 de Andrade, Rec. s. I-11083, pkt 19; 16 października 2003 r. w sprawie C-91/02 Hannl-Hofstetter, Rec. s. I-12077, pkt 17). Sankcje te mogą więc mieć postać sankcji administracyjnych, sankcji karnych lub obu tych rodzajów sankcji łącznie. Dopiero jeżeli sankcja podatkowa ma charakter karny w rozumieniu art. 50 Karty i jest ostateczna, zasada wyrażona w tym przepisie staje na przeszkodzie prowadzeniu przeciwko tej samej osobie kolejnego postępowania karnego. Oceny karnego charakteru sankcji podatkowych dokonuje się z uwzględnieniem trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji (wyroki TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Akerberg Fransson oraz z 5 czerwca 2012 r., C-489/10, Bonda).

Ewentualne stwierdzenie niezgodności kumulacji sankcji karnych jest dopuszczalne, pod warunkiem że sankcje, które pozostaną w systemie, są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (analogicznie m.in. wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Akerberg Fransson; wyrok TSUE z 10 lipca 1990 r., C-326/88, Hansen; wyrok TSUE z 30 września 2003 r., C-167/01 Inspire Art; wyrok TSUE z 15 stycznia 2004 r., C-230/01 Penycoed; wyrok TSUE z 3 maja 2005 r., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Berlusconi i in.).

Ponadto w wyroku z 20 marca 2018 r., C-524/15, Menci, TSUE wyjaśnił, że prawo UE, w tym art. 50 Karty Praw Podstawowych nie sprzeciwia się przepisom krajowym, na podstawie których można wszcząć postępowanie karne, podczas gdy na tę samą osobę za ten sam czyn nałożono już niepodlegającą zaskarżeniu sankcję administracyjną o charakterze karnym w rozumieniu tegoż art. 50, pod warunkiem że przepisy te: a) zmierzają do

realizacji celu interesu ogólnego, który uzasadnia taką kumulację postępowań i sankcji, czyli zwalczanie przestępstw w dziedzinie VAT, a owe postępowania i sankcje powinny służyć celom dodatkowym; b) zawierają zasady zapewniające koordynację ograniczającą do tego, co ściśle niezbędne, dodatkowy ciężar ponoszony przez zainteresowane osoby w wyniku kumulacji postępowań, oraz c) przewidują zasady pozwalające zapewnić, że surowość wszystkich nałożonych sankcji zostaje ograniczona do tego, co jest ściśle niezbędne w stosunku do wagi danego przestępstwa.

W wyroku z 3 kwietnia 2019 r., C-617/17, PZU v. UOKiK, TSUE stwierdził, że zasada *ne bis in idem* nie sprzeciwia się temu, by w jednej i tej samej decyzji wymierzyć dwie grzywny – za naruszenie krajowego oraz wspólnotowego prawa konkurencji Krajowy organ ochrony konkurencji powinien jednak upewnić się, że kary te – rozpatrywane łącznie – są proporcjonalne do charakteru naruszenia.

Podsumowując, sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. ma charakter administracyjny i realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, nie można jej więc przypisywać funkcji karnych. Sam fakt ustanawiania w przepisach odrębnych sankcji karnych dla zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnych w żadnym razie nie wystarcza do uzasadnienia twierdzenia, że sankcja z art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zmienia swój charakter. Zasada proporcjonalności nie wyklucza stosowania sankcji administracyjnych do zabezpieczenia przestrzegania obowiązków koncesyjnych, także wtedy, gdy można je zrekonstruować z przepisów prawa powszechnie obowiązującego ustanawiających sankcje karne.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o przedstawionej na wstępie treści.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r.

I NSNc 1/19

Teza:

Wydanie przez Sąd kolejnego rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nabycia spadku, pomimo iż sprawa o tym samym przedmiocie, pomiędzy tymi samymi uczestnikami postępowania została już wcześniej prawomocnie rozpoznana świadczy o rażącym naruszeniu prawa, godzi w powagę wymiaru sprawiedliwości, jak również konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasady z niej wynikające tj. zasadę zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego, a także konstytucyjne prawo dziedziczenia i prawo do sądu.

Przewodniczący: sędzia SN Marcin Łochowski.

Sędzia SN: Grzegorz Żmij (sprawozdawca).

Ławnik SN: Jerzy Piątek.

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku M. J.

przy uczestnictwie K. B., M. J., J. P., A. P., G. P., A. P., D. P., A. B., G. P., V. S., K. L.

o stwierdzenie nabycia spadku po F. J.,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 marca 2019 r.,

skargi nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od postanowienia Sądu Rejonowego w B. z dnia 10 kwietnia 2000 r., sygn. akt I Ns (...),

uchyla zaskarżone postanowienie w całości i umarza postępowanie w sprawie.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w B. postanowieniem z dnia 23 czerwca 1995 r., w sprawie I Ns (...), zainicjowanej wnioskiem W. P., toczącej się z udziałem S. J., K. J., M. J. i M. J. o stwierdzenie nabycia spadku po F. J., stwierdził, że: spadek po F. J. z domu P., córce A. i W., zmarłej dnia 13 kwietnia 1991 r. w B., ostatnio stale zamieszkałej w R., na podstawie ustawy nabyli mąż S. J. oraz dzieci: K. J., M. J. i M. J. po 1/4 części każdy z nich (pkt I postanowienia), z tym, że wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne odziedziczył z mocy ustawy mąż S. J. w całości (pkt II postanowienia). Sąd koszty postępowania między wnioskodawczynią, a uczestnikami postępowania wzajemnie zniósł (pkt III postanowienia). Żaden z uczestników postępowania nie wywiódł apelacji od wydanego orzeczenia. Postanowienie Sądu Rejonowego w B. z dnia 23 czerwca 1995 r. jest prawomocne.

Ten sam Sąd, w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2000 r., w sprawie I Ns (...) z wniosku M. J. z udziałem S. J., M. J. i K. B. o stwierdzenie nabycia spadku po F. J., stwierdził, że spadek po F. J. z domu P., córce A. i W. zmarłej dnia 13 kwietnia 1991 r. w B., ostatnio stale zamieszkałej w R., w tym wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne, na podsta-

wie ustawy odziedziczyli mąż S. J. J. oraz dzieci: M. J., M. J. i K. B. po 1/4 części każdy z nich (pkt I postanowienia). Koszty postępowania między wnioskodawcą, a uczestnikami Sąd wzajemnie zniósł (pkt II postanowienia). Postanowienie to nie zostało zaskarżone i jest prawomocne.

Postanowieniem z dnia 22 sierpnia 2016 r., w sprawie I Ns (...) Sąd Rejonowy w B., rozpoznając skargę K. B. o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w B. z dnia 10 kwietnia 2000 r., sygn. akt I Ns (...) o stwierdzenie nabycia spadku po F. J., postanowił odrzucić skargę (pkt I postanowienia). Skarżąca nie wniosła zażalenia na wydane postanowienie. Orzeczenie jest prawomocne.

Skargą nadzwyczajną z dnia 10 sierpnia 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) w zw. z art. 115 § 1 i § 1a i art. 89 § 1 *in principio* ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaskarżył w całości postanowienie Sądu Rejonowego w B. z dnia 10 kwietnia 2000 r., w sprawie I Ns (...).

Zaskarżonemu orzeczeniu Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił rażące naruszenie prawa procesowego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 669 w zw. z art. 677 § 1 k.p.c., w następstwie pominięcia dyspozycji art. 199 § 1 pkt 2 *in fine* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., skutkujące wydaniem rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nabycia spadku, pomimo iż sprawa o tym samym przedmiocie została już wcześniej prawomocnie rozpoznana. Niezależnie od powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich przedmiotowemu orzeczeniu zarzucił naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz konstytucyjnego prawa do dziedziczenia, chronionego w ramach art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak i konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z uwagi na wydanie drugiego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po F. J., odmiennie rozstrzygającego kwestię dziedziczenia po zmarłej, co wobec funkcjonowania w obrocie dwóch rozstrzygnięć tej samej sprawy nie pozwala na uznanie, iż zainteresowani uzyskali wiążące stanowisko sądu powszechnego orzekającego w sprawie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, został w ten sposób stworzony stan niepewności prawnej, w ramach którego uczestnicy postępowań nie mogą legitymować się jednoznacznym i niebudzącym wątpliwości potwierdzeniem nabycia uprawnień spadkowych, co w istocie skutkuje pozbawieniem ich możliwości skutecznej realizacji uprawnień majątkowych nabytych na podstawie dziedziczenia.

W oparciu o tak skonstruowane zarzuty, mając na względzie dyspozycję art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i odrzucenie wniosku M. J. o stwierdzenie nabycia spadku po F. J., albowiem naruszone w sprawie zasady i prawa, określone w Konstytucji RP, jednoznacznie przemawiają za wydaniem takiego rozstrzygnięcia, mimo upływu okresu pięciu lat od chwili uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia.

Rzecznik korzystając z uprawnienia do złożenia skargi nadzwyczajnej kierował się zasadnością przywrócenia ładu w stosunkach prawnych między spadkobiercami, bowiem zaskarżone postanowienie spadkowe nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Skarżący powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2012 r., III CZP 81/11, zaznaczył, że przepis art. 679 k.p.c. nie stanowi podstawy uchylenia kolejnego prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy. Istnienie dwóch lub więcej

prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tym samym spadkodawcy uzasadnia wznowienie postępowania na podstawie art. 403 § 2 w zw. z art. 13 § 2 lub art. 524 § 2 k.p.c. W świetle zaś treści art. 408 k.p.c. w zw. z art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 187) po upływie lat pięciu od dnia uprawomocnienia się orzeczenia nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem sytuacji, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należyście reprezentowana, co w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w B. nie miało miejsca. Jak zaznaczył skarżący, w przedmiotowej sprawie termin na wznowienie postępowania upłynął, dlatego też skorzystanie z możliwości złożenia skargi o wznowienie postępowania pozostaje wyłączone, zaś jedynym środkiem prawnym mogącym wyeliminować z obrotu prawnego zaskarżone orzeczenie pozostaje skarga nadzwyczajna.

W ocenie Rzecznika istnieje zatem konieczność uchylecia przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym kwestionowanego w skardze nadzwyczajnej orzeczenia Sądu Rejonowego w B., bowiem jednoznacznie przemawia za tym wzgląd na potrzebę zapewnienia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego, jak i sama konieczność respektowania wymogów wynikających z konstytucyjnego prawa do dziedziczenia oraz konstytucyjnego prawa do sądu. W dalszej zaś kolejności zasadne jest odrzucenie złożonego przez M. J. wniosku z dnia 24 marca 2000 r. o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej F. J.

W piśmie z dnia 7 marca 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w odpowiedzi na zobowiązanie Sądu Najwyższego, wzywające do wskazania, czy zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne podniósł, że w świetle ujawnionych w sprawie okoliczności brak jest podstaw do przyjęcia wprost zapatrywania, iż zaskarżone postanowienie Sądu Rejonowego w B. wywołało nieodwracalne skutki prawne. Materiał zgromadzony w aktach sprawy I Ns (...) nie wskazuje, że uczestnicy postępowania dokonywali czynności prawnych w oparciu o treść zaskarżonego postanowienia spadkowego. Z samego zaś wniosku K. B. o uchylenie postanowienia spadkowego oraz z treści protokołu jej przesłuchania na rozprawie wynika, iż z powodu funkcjonowania w obrotu dwóch sprzecznych postanowień spadkowych, zainteresowana nie mogła uregulować spraw majątkowych na wypadek śmierci ojca S. J. Brak jest zatem podstaw, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, do przyjęcia, że uczestnicy dokonali rozporządzeń udziałami w spadku, bądź też poszczególnymi prawami wchodzącymi w zakres masy spadkowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna zasługiwała na uwzględnienie.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej: u.s.n.) w art. 89 i następnych, wprowadziła oraz uregulowała nowy, nadzwyczajny środek zaskarżenia, mający zapewnić zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 89 § 2 u.s.n. wymienia grono podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. W myśl przytoczonego przepisu są to: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W przedmiotowej sprawie skarga nadzwyczajna została wywieńczona przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W świetle przytoczonego przepisu i wymienionych w nim podmiotów uprawnionych do wywiedzenia skargi nadzwyczajnej, nie może budzić wątpliwości, że skarżący posiada legitymację do jej wniesienia w przedmiotowej sprawie.

Ustawodawca w art. 89 § 1 u.s.n. skatalogował przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej, którymi są: prawomocność orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego, konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, spełnienie jednego z warunków, zgodnie z którym orzeczenie: narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, oraz ostatecznie brak możliwości uchylecia lub zmiany orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Dalej w myśl art. 89 § 3 u.s.n. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania. Jednakże zgodnie z ust. § 4 tegoż artykułu jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w § 1, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylene orzeczenie naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.s.n.

Sąd Rejonowy w B. postanowieniem z dnia 23 czerwca 1995 r., w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku po F. J., stwierdził, że spadek ten na podstawie ustawy nabyli mąż S. J. oraz dzieci: K. J., M. J. i M. J. po 1/4 części każdy z nich, z tym, że wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne odziedziczył z mocy ustawy mąż S. J. w całości. Następnie ten sam Sąd, w tym samym składzie, w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2000 r., również w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku po F. J. stwierdził, że spadek na podstawie ustawy, w tym wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne, dziedziczą mąż S. J. J. oraz dzieci: M. J., M. J. i K. B. po 1/4 części każdy z nich (pkt I postanowienia). Oba wyżej wymienione postanowienia są prawomocne, bowiem nie zostały zaskarżone. Próbę wzruszenia drugiego z wydanych orzeczeń podjęła, K. B. wywodząc skargę o wznowienie postępowania, jednakże nie odniosła ona skutku bowiem Sąd Rejonowy w B. w dniu 22 sierpnia 2016 r., w sprawie sygn. akt I Ns (...) odrzucił skargę. Skarżąca nie wniosła zażalenia na wydane postanowienie, a orzeczenie jest prawomocne.

Badając ustawowe przesłanki zasadności i dopuszczalności wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi nadzwyczajnej na postanowienie Sądu Rejonowego w B. wydane w dniu 10 kwietnia 2000 r. w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż nie budzi wątpliwości, że orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny. Zaskarżone postanowienie jest również prawomocne. Zgodnie z art. 363 § 1 k.p.c. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. W analizowanej sprawie żaden z uczestników postępowania spadkowego nie wywiódł od postanowienia Sądu Rejonowego ani apelacji (w związku z czym wykluczo-

ne zostało wniesienie kasacji), ani zażalenia na koszty procesu. Z akt sprawy nie wynika również, że od zaskarżonego orzeczenia wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.s.n.).

Zgodnie z art. 89 § 1 *in fine* u.s.n. skarga nadzwyczajna nie przysługuje, jeżeli orzeczenie może być zmienione lub uchylone w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Sąd Najwyższy podziela pogląd skarżącego, że orzeczenie Sądu Rejonowego w B. z dnia 10 kwietnia 2000 r. może być wyeliminowane z obrotu prawnego jedynie w drodze skargi nadzwyczajnej, bowiem nie może zostać wzruszone w drodze innych środków prawnych. Z uwagi na upływ terminu przewidzianego w art. 408 k.p.c., w brzmieniu sprzed nowelizacji, brak jest możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania, która zgodnie z treścią uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2012 r., III CZP 81/18 była jedynym możliwym środkiem wzruszenia jednego z dwóch wydanych postanowień spadkowych w tej samej sprawie, bowiem zastosowania nie znajdzie art. 679 k.p.c. Zauważyć przy tym należy, że wniesiona przez jedną z uczestniczek postępowania spadkowego skarga o wznowienie postępowania, została przez Sąd Rejonowy w B. w dniu 22 sierpnia 2016 r., w sprawie sygn. akt I Ns (...) odrzucona. Wykluczone było i jest także złożenie ewentualnej skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ten środek odwoławczy do porządku prawnego wprowadzony został dopiero w dniu 6 lutego 2005 r. na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98). Przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przewidywały dwuletni termin na jej wniesienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, stąd termin na złożenie tejże skargi, od orzeczenia które wydane zostało w dniu 10 kwietnia 2000 r., upłynął.

W analizowanej sprawie, skarga nadzwyczajna wniesiona została po ponad 18 latach od dnia wydania zaskarżonego orzeczenia. Zasadniczo w świetle art. 89 § 3 u.s.n. wniesiony środek zaskarżenia należałoby uznać za wniesiony z przekroczeniem terminu. Należy jednak uwzględnić treść art. 115 § 1 u.s.n., zgodnie z którym, w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Przepisu art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.s.n. nie stosuje się. Stosownie do § 1a art. 89 u.s.n. skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie niniejszej ustawy, może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Przepisu art. 89 § 2 u.s.n. nie stosuje się.

Tym samym w świetle poczynionych rozważań i przytoczonych przepisów, biorąc pod uwagę datę wydania zaskarżonego w przedmiotowej sprawie orzeczenia, upływ 18 lat od dnia wydania zaskarżonego orzeczenia Sądu Rejonowego w B., nie stał na przeszkodzie do rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi nadzwyczajnej wywiezionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo Sąd Najwyższy na mocy przytoczonych przepisów uprawniony jest do ewentualnego uchylecia zaskarżonego postanowienia w przypadku, gdyby okazało się, że podniesione w skardze nadzwyczajnej zarzuty są zasadne oraz wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.s.n., jeżeli przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 2 statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na treść wspomnianej zasady składa się szereg wartości, wywodzonych wprost z art. 2 lub też takich,

które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Wartości te tworzą pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego (por. P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, s. 222, nb. 19).

Zauważyć ponadto trzeba, że zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża między innymi konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Dlatego też postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń sądowych, dotyczyć powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także takich wad postępowania. Nie mogą one bowiem zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., II FSK 1286/17, LEX nr 2390446), co odpowiadać powinno konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001 nr 2, poz. 29, tak też P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, s. 223-224, nb. 25). Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka. (P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, s. 224, nb. 25 i 26).

Konstytucja w art. 45 statuuje zasadę prawa do sądu, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu realizowane ma być według reguł ustalonych przez ustawodawcę w procedurach stworzonych dla rozpoznawania spraw poszczególnych rodzajów. Z kolei przepisy te w aspekcie dotyczącym postępowania cywilnego, nakładają na sąd obowiązek badania z urzędu przesłanek, o których mowa w art. 199 § 1 k.p.c. czy też, 379 k.p.c., niezależnie od etapu postępowania, na którym sąd powziął informację co do ich wystąpienia.

Kwestie dotyczące ochrony prawa dziedziczenia podlegają szczególnej ochronie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie z ust. 2 przytoczonego przepisu Ustawy Zasadniczej własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ochronę tych praw uzasadniają także oparte na art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony bezpieczeństwa prawnego i zaufania do prawa. W piśmiennictwie, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zgodnie przyjmuje się, że prawo dziedziczenia jest publicznym (konstytucyjnym) prawem podmiotowym o charakterze powszechnym (por. J. Oniszczyk, Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004, s. 364, B. Banaszekiewicz, Konstytucyjne prawo własności, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 34, 35; S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności

ści, Kraków 2003, s. 44; A. Mączyński, Konstytucyjne prawo dziedziczenia, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga m. Pazdana, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1168; M. Pazdan, Konstytucja RP a prawo spadkowe, [w:] Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 24; W. Borysiak, Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona, Warszawa 2013, s. 67 i nast.). Podkreśla się przy tym, że prawu temu odpowiadają stosowne obowiązki państwa, w szczególności obowiązek jego ochrony (por. A. Mączyński, Konstytucyjne..., s. 1168; M. Pazdan, Konstytucja..., s. 24). Ustanowione i chronione w art. 21 i 64 Konstytucji prawo dziedziczenia nie odnosi się do samego faktu sukcesji, mającego miejsce w chwili otwarcia spadku, a więc śmierci spadkodawcy, lecz także obowiązku organów państwa do ochrony wszelkich praw obligacyjnych związanych ze spadkiem, a także ustanowienia i zabezpieczenia odpowiednich procedur, mających na celu stwierdzenie nabycia spadku, ochronę nabywcy, czy działu spadku. Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek zagwarantowania obywatelom takich instrumentów prawnych, które skutecznie umożliwią im uregulowanie spraw spadkowych, a zarazem zapewnią ich ochronę. W tych kwestiach, niewątpliwie istotna jest rola zarówno ustawodawcy, jak i wymiaru sprawiedliwości.

Wspomnieć także trzeba, że w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, rola sądu jest determinowana ustawowym obowiązkiem działania z urzędu. Obowiązek działania z urzędu oznacza, że sąd nie może poprzestać na tym, co zostanie zaoferowane przez uczestników postępowania, bowiem ocenić musi, czy stwarza to wystarczającą podstawę do prawidłowego stwierdzenia, kto nabył spadek. Sąd, aby zadośćuczynić obowiązkowi wynikającemu z art. 677 k.p.c., powinien ustalić pełny krąg spadkobierców ustawowych, ewentualne istnienie testamentu i jego ważność, sprawdzić czy nie zachodzą negatywne przesłanki dziedziczenia, ustalić czy w skład spadku wchodzi gospodarstwo rolne i komu przypadło w drodze dziedziczenia (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2001 r., III CZP 64/01, OSNC 2002 nr 5, poz. 61). W tym kontekście, po stronie sądu istnieje także obowiązek, aby ustalić na podstawie dostępnych instrumentów, czy wcześniej w sprawie nie toczyło się już jakiegokolwiek postępowanie.

Zaskarżonemu orzeczeniu Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił rażące naruszenie prawa procesowego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 669 w zw. z art. 677 § 1 k.p.c., w następstwie pominięcia dyspozycji art. 199 § 1 pkt 2 *in fine* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., skutkujące wydaniem rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nabycia spadku, pomimo, iż sprawa o tym samym przedmiocie została już wcześniej prawomocnie rozpoznana. Zarzut ten odpowiada sformułowanej w art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n. podstawie wniesienia skargi nadzwyczajnej, a więc rażącego naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zgodnie z art. 669 k.p.c. sąd spadku wydaje postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po przeprowadzeniu rozprawy, na którą wzywa wnioskodawcę oraz osoby mogące wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi i testamentowi. Z kolei jak stanowi art. 677 § 1 k.p.c. sąd stwierdzi nabycie spadku przez spadkobierców, choćby były nimi inne osoby niż te, które wskazali uczestnicy. W postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku sąd wymienia spadkodawcę oraz wszystkich spadkobierców, którym spadek przypadł, jak również wysokość ich udziałów.

Stosownie do art. 199 § 1 k.p.c. sąd odrzuci pozew, jeżeli o to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawa jest w toku albo została już prawomocnie osądzona. Zgodnie z art. 13 § 2 przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

W ocenie Sądu Najwyższego, sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut naruszenia prawa procesowego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 669 w zw. z art. 677 § 1 k.p.c., w następstwie pominięcia dyspozycji art. 199 § 1 pkt 2 *in fine* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. należy uznać za zasadny, albowiem wydanie przez sąd, kolejnego rozstrzygnięcia, dodatkowo odmiennego niż wcześniejsze prawomocne już postanowienie – samo w sobie – jest niedopuszczalne i narusza przytoczone wyżej przepisy prawa. Jest niewątpliwe, że postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2000 r. Sąd Rejonowy w B. ponownie orzekł w sprawie, która między tymi samymi stronami została już prawomocnie osądzona. Sąd ten z uwagi na treść art. 199 § 1 pkt 2 *in fine* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., a więc ze względu na zaistnienie negatywnej przesłanki procesowej, nie mógł rozpoznawać merytorycznie sprawy z wniosku M. J. o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej F. J. W analizowanym stanie faktycznym sprawy Sąd Rejonowy winien odrzucić wniosek, stosownie do art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. Sąd ten wydając kolejne postanowienie w tej samej sprawie, na dodatek odmienne, wydał orzeczenie w warunkach nieważności postępowania, wobec zaistnienia negatywnej przesłanki procesowej (powaga rzeczy osądzonej). Powyższe niewątpliwie świadczy o rażącym naruszeniu prawa i godzi w powagę wymiaru sprawiedliwości, czyniąc w pełni trafny pierwszy ze sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutów skargi nadzwyczajnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2011 r., III CSK 31/11, LEX nr 846585, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1997 r., II CKU 56/96, niepubl., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1996 r., II URN 33/96, OSNAPiUS 1997 nr 10, poz. 169).

Sąd Najwyższy zważył także, że wydanie dwóch orzeczeń spadkowych w okolicznościach opisanych powyżej, godzi w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jak również zasady z niej wynikające, tj. zasadę zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego, a także konstytucyjne prawo dziedziczenia i prawo do sądu. W sytuacji, kiedy na skutek rażącego naruszenia prawa wydane zostają dwa orzeczenia spadkowe, *nota bene* odmiennie rozstrzygające kwestię dziedziczenia, uprawnione jest twierdzenie, że w sprawie nie może być mowy o uzyskaniu przez uczestników postępowania spadkowego wiążącego stanowiska sądu, a powstała sytuacja stworzyła stan niepewności prawnej, w ramach którego spadkobiercy nie uzyskali jednoznacznego potwierdzenia uprawnień spadkowych, w czym w sposób oczywisty przejawia się naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Potwierdzeniem powyższego jest również okoliczność, że K. B., na skutek funkcjonowania w obrocie dwóch orzeczeń sądu nie mogła uregulować spraw majątkowych na wypadek śmierci ojca S. J.. Dodatkowo funkcjonowanie różnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie, może mieć wpływ na kwestie związane z potwierdzeniem praw do spadku i ewentualnymi problemami np. w zakresie wpisu do ksiąg wieczystych, a także rozporządzania nabytym udziałem spadkowym przez spadkobiercę. To zaś świadczy o naruszeniu prawa obywateli do dziedziczenia, jak również zasady zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego. Ponadto wydane w sprawie zaskarżone orzeczenie uniemożliwia spadkobiercom kształtowanie ich stosunków życiowych.

Z tych wszystkich względów, w ocenie Sądu Najwyższego, zaktualizowały się przesłanki, o których mowa w art. 89 § 1 u.s.n., tj. zaskarżone orzeczenie w sposób rażący narusza prawo na skutek jego niewłaściwego zastosowania, a eliminacja wadliwego postanowienia Sądu Rejonowego w B. z dnia 10 kwietnia 2000 r. konieczna jest dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady

sprawiedliwości społecznej, w związku z czym skargę nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich należało uwzględnić.

Jak stanowi art. 91 § 1 zd. pierwsze u.s.n. w przypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i stosownie do wyników postępowania orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarza postępowanie. Przepis ten stanowi zatem podstawę do uchylenia zaskarżonego w przedmiotowej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienia i umorzenia postępowania w sprawie z wniosku M. J. o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej F. J. Wbrew odmiennemu stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, brak jest podstaw do odrzucenia wniosku M. J. Co prawda, przepisy u.s.n. w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy do skargi nadzwyczajnej nakazują stosowanie przepisów k.p.c., to jednak nieuprawnione będzie twierdzenie, że art. 91 § 1 u.s.n. nie reguluje w pełni kwestii orzeczenia kończącego w sprawie ze skargi nadzwyczajnej. O ile nie budzi wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie należało uchylić w całości zaskarżone orzeczenie, o tyle wątpliwości budziłoby ewentualne rozstrzygnięcie o odrzuceniu wniosku. Wspomniany przepis art. 91 § 1 u.s.n. stanowi podstawę uchylenia zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i stosownie do wyniku postępowania: orzeczenia co do istoty sprawy, przekazania sprawy do ponownego rozpoznania albo umorzenia postępowania. Odrzucając pozew lub wniosek sąd odmawia merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy z uwagi na brak dodatknych przesłanek procesowych lub występowanie przeszkód procesowych, dlatego też nie może być w tym przypadku mowy o orzekaniu co do istoty sprawy. W braku zaś podstaw do przekazania sprawy, czy też do jej merytorycznego rozpoznania, postępowanie należało umorzyć, bowiem wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie 91 § 1 u.s.n. orzekł jak w sentencji postanowienia.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2019 r.

I NSNc 2/19

Teza:

W stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2016 r. niedopuszczalne było zastrzeżenie w czynności prawnej odsetek za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.) w wysokości wyższej niż odsetki maksymalne wynikające z art. 359 § 2¹ k.c.

Przewodniczący: sędzia SN Marcin Łochowski (sprawozdawca).

Sędzia SN: Paweł Księżak.

Ławnik SN: Agnieszka Orzechowska.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa „C. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa” w W.

przeciwko K. G., X. G. i D. S. o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 maja 2019 r.

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od nakazu zapłaty Sądu Rejonowego w W. z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt VI GNc (...),

1. uchyła zaskarżony nakaz zapłaty częściowo, tj. wobec K. G. w zakresie odsetek oraz kosztów procesu, a wobec X. G. i D. S. w całości, znosząc postępowanie w części dotyczącej X. G. i D. S. od wniesienia pozwu i przekazuje sprawę w części, w jakiej nakaz zapłaty został uchylony, do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W.;
2. oddala skargę nadzwyczajną w pozostałej części;
3. znosi wzajemnie koszty procesu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 10 listopada 2009 r. „C. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa” w W. wniosła o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, zasądającego od pozwanych K. G., X. G. i D. K. (obecnie S.) solidarnie kwotę 15.995 zł z odsetkami umownymi w wysokości 2% dziennie liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz koszty procesu.

Powodowa spółka wskazała, że pozwana K. G. w ramach prowadzonej działalności gospodarczej pod firmą „[...] D.” zakupiła na podstawie umowy sprzedaży z dnia 31 stycznia 2009 r. od strony powodowej wyposażenie gabinetu kosmetycznego za łączną kwotę 15.945 zł. Zgodnie z § 2 umowy pozwana powinna była zapłacić 30% ceny, tj. 4.930,50 zł w dniu zawarcia umowy, natomiast pozostałą kwotę zobowiązała się spłacić w 12 równych miesięcznych ratach. W § 2 lit. g) umowy strony ustaliły odsetki za zwłokę w zapłacie

poszczególnych części ceny w wysokości 2% dziennie. Pomimo wielokrotnych ponagieł pozwana zaprzestała spłaty zaciągniętego zobowiązania.

Powodowa spółka podniosła również, że K. G. w dniu 23 lipca 2009 r. zawarła ze stroną powodową porozumienie, w treści którego uznała swój dług w kwocie 12.645 zł. Pozwana zobowiązała się do spłaty tego zadłużenia w sposób określony w § 2 wskazanego porozumienia.

Do zawartej umowy sprzedaży z dnia 31 stycznia 2009 r. był dołączony weksel in blanco, wystawiony przez K. G., a poręczony przez D. K. oraz X. G.. Powodowa spółka w dniu 31 sierpnia 2009 r. wypełniła weksel na kwotę 15.995 zł. Pozwanych dwukrotnie wezwano do wykupienia weksla zgodnie z postanowieniem zawartym w deklaracji wekslowej.

Sąd Rejonowy w W. w dniu 27 listopada 2009 r. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym, sygn. akt VI GNc (...), w którym zasądził od K. G., X. G. oraz D. K. (obecnie S.) na rzecz powodowej spółki kwotę 15.995 zł z umownymi odsetkami w wysokości 2% dziennie, począwszy od 10 listopada 2009 r. do dnia zapłaty oraz obciążył pozwanych kosztami procesu.

Następnie postanowieniami z dnia 12 kwietnia 2016 r. oraz z dnia 13 kwietnia 2016 r. Sąd Rejonowy odrzucił wnioski pozwanych o przywrócenie terminu do wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty, odrzucił zarzuty pozwanych oraz oddalił wnioski pozwanych o wstrzymanie wykonania nakazu zapłaty. Z kolei Sąd Okręgowy w L. postanowieniami z dnia 25 sierpnia 2017 r. oddalił zażalenia pozwanych wniesione na ww. postanowienia.

Skargę nadzwyczajną od nakazu zapłaty z dnia 27 listopada 2019 r. wniósł Prokurator Generalny, zaskarżając nakaz w całości oraz zarzucając temu orzeczeniu rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 359 § 2¹ w zw. z art. 359 § 2² k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1316), przez jego niewłaściwe zastosowanie i orzeczenie o solidarnym obowiązku zapłaty przez pozwanych należności głównej w kwocie 15.955 zł z umownymi odsetkami w wysokości 2% dziennie, pomimo że wskazane przepisy zakładały, iż maksymalna wysokość odsetek, wynikających z czynności prawnej, nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego oraz, że należą się odsetki maksymalne jeżeli wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej przekracza wysokość odsetek maksymalnych.

W konsekwencji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego nakazu zapłaty i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W., z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skarga nadzwyczajna, niezależnie od sformułowanej przez skarżącego podstawy, skutkuje uchyleniem zaskarżonego nakazu zapłaty w części, tj. w stosunku do X. G. i D. S., zniesieniem w tym zakresie postępowania przed Sądem Rejonowym w W., ze względu na jego nieważność, i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi. Natomiast w części dotyczącej pozwanej K. G. skarga nadzwyczajna jest uzasadniona jedynie w części, tj. w odniesieniu do orzeczenia o odsetkach umownych.

2. Zgodnie z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm. – dalej, jako: „u.s.n.”) w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych – przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2

oraz art. 398⁹. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że przepis art. 95 pkt 1 u.s.n. nie wskazuje, że do skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej stosuje się „odpowiednio”. Stąd wymaga rozważenia, czy możliwe jest przyjęcie, że przepisy te mają zastosowanie wprost, a także, jakie byłyby skutki akceptacji takiego założenia.

W postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie może mieć zastosowania art. 398¹ § 1 k.p.c., wyznaczający zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą kasacyjną. W tej materii przepis art. 89 § 1 u.s.n. zawiera bowiem autonomiczną regulację, z której wynika, że przedmiotem skargi nadzwyczajnej może być każde orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, czyli nie tylko orzeczenie wymienione w art. 398¹ § 1 k.p.c. Przepis art. 89 § 1 u.s.n. wyłącza więc stosowanie art. 398¹ § 1 k.p.c. w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. Podobnie jest w wypadku podstaw skargi nadzwyczajnej. W postępowaniu wywołanym skargą nadzwyczajną nie może znajdować zastosowania art. 398³ k.p.c. definiujący podstawy skargi kasacyjnej, skoro podstawy skargi nadzwyczajnej są uregulowane odmiennie w art. 89 § 1 u.s.n. To samo dotyczy: (1) art. 398⁵ k.p.c. w zakresie terminu na wniesienie skargi, albowiem termin ten został dla skargi nadzwyczajnej określony w art. 89 § 3 i art. 115 ust. 1 u.s.n., (2) art. 398¹⁰ zd. 1 k.p.c. ze względu na odrębne ukształtowanie składu Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej w art. 94 u.s.n., (3) art. 398¹³ § 2 k.p.c. *in fine*, ponieważ skarga nadzwyczajna może zostać oparta na zarzucie błędu w ustaleniach faktycznych (art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n.), co wyklucza w takim wypadku związanie Sądu Najwyższego ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia, (4) art. 398¹⁴, 398¹⁵ § 1 zd. 1, 398¹⁶, 398¹⁹ zd. 1 k.p.c. z uwagi na odrębne uregulowanie sposobów rozstrzygnięcia skargi nadzwyczajnej w art. 91 § 1 u.s.n.

Zatem wbrew dosłownej treści art. 95 pkt 1 u.s.n. nie tylko art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ k.p.c. nie mają zastosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, ale dotyczy to w tym samym stopniu szeregu innych przepisów odnoszących się do skargi kasacyjnej.

Z drugiej strony nie ma żadnych przeszkód, aby część przepisów o skardze kasacyjnej stosować do skargi nadzwyczajnej wprost. Tak jest m.in. w wypadku art. 398⁴ § 1 i 3, 398⁵ § 1 *in principio*, 398⁸, 398¹⁰ zd. 2, 398¹¹ § 2-4, 398¹², 398¹³ § 1 i 2, 398¹⁵ § 1 zd. 2 i § 2, 398¹⁷, 398¹⁸, 398²⁰, 398²¹ k.p.c. Część przepisów może być jednak zastosowana jedynie z odpowiednimi modyfikacjami. Dotyczy to art. 398⁶, 398⁷, 398¹¹ § 1, 398¹⁹ zd. 2 k.p.c.

Prowadzi to do konkluzji, że pomimo zaniechania wskazania przez ustawodawcę, że przepisy o skardze kasacyjnej stosuje się do skargi nadzwyczajnej „odpowiednio”, konieczność takiego sposobu stosowania tych przepisów nie może budzić wątpliwości. Sąd Najwyższy uznaje wobec tego, że w zakresie nieuregulowanym przepisami u.s.n. do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, w zakresie spraw cywilnych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące skargi kasacyjnej.

3. Z tych powodów w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Innymi słowy, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.s.n. bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Przyjęcie poglądu przeciwnego skutkowałoby natomiast koniecznością odrzucenia rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zauważa, że w niniejszej sprawie, ze względu na zaskarżenie nakazu zapłaty w całości, wartość przedmiotu zaskarżenia stosownie do art. 368 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. wynosi jedynie 15.995 zł. Jednak po pierwsze, przepis art. 89 § 1 u.s.n. samodzielnie i wyczerpująco wyznacza zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą nadzwyczajną,

nie odwołując się do wartości przedmiotu zaskarżenia, a po drugie, brak przekonujących argumentów natury aksjologicznej i celowościowej, które skłaniałyby do przyjęcia, że również w wypadku skargi nadzwyczajnej konieczne jest ograniczenie możliwości zaskarżania orzeczeń w sposób wynikający z art. 398² § 1 k.p.c.

4. Według art. 89 § 1 u.s.n. skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Oczywiście jest więc, że przedmiotem zaskarżenia może być nakaz zapłaty wydany w postępowaniu nakazowym, który ma skutki prawomocnego wyroku (art. 494 § 2 k.p.c.).

Nakaz zapłaty wydany przez Sąd Rejonowy w W. dnia 27 listopada 2009 r. uprawomocnił się z dniem 26 stycznia 2010 r. (k. 37), a podjęte przez pozwanych próby jego wzruszenia okazały się bezskuteczne. Również na tej płaszczyźnie skarga jest dopuszczalna.

5. Nadto, skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, jeżeli orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 *in fine* u.s.n.).

W ocenie Sądu Najwyższego, nakaz zapłaty z dnia 27 listopada 2009 r., biorąc pod rozwagę podstawę skargi, może być wyeliminowany z obrotu prawnego jedynie w drodze skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy nie dostrzega w szczególności możliwości uchylecia tego nakazu w drodze skargi o wznowienie postępowania (art. 401-403 k.p.c.), skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹¹ § 3 k.p.c.), a także wniosku przewidzianego w art. 96 § 1 u.s.n.

6. Co do zasady, skargę nadzwyczajną można wnieść w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia jej rozpoznania (art. 89 § 3 u.s.n.). Jednak zgodnie z art. 115 § 1 u.s.n. w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie u.s.n., tj. do dnia 3 kwietnia 2021 r. (zob. art. 136 u.s.n.), skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. W takim wypadku przepisu art. 89 § 3 zd. 1 u.s.n. nie stosuje się.

Nakaz zapłaty został wydany przez Sąd Rejonowy w W. w dniu 27 listopada 2009 r. i uprawomocnił się z dniem 26 stycznia 2010 r. Przesądza to o dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w świetle art. 115 § 1 u.s.n.

7. Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. rozpoznaje skargę nadzwyczajną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Niezależnie więc od zarzutów sformułowanych w skardze nadzwyczajnej Sąd Najwyższy bada, czy w postępowaniu, w którym zapadło zaskarżone orzeczenie doszło do nieważności postępowania.

Nieważność postępowania zachodzi m.in. jeżeli pełnomocnik strony nie był należycie umocowany (art. 379 pkt 2 k.p.c.). W tym kontekście Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że pozew, na skutek którego został wydany zaskarżony nakaz zapłaty wniósł pełnomocnik powoda – radca prawny J. Ż.. W pozwie jako pozwani zostali wskazani: K. G., X. G. oraz D. K. (k. 2). Z załączonego do pozwu pełnomocnictwa wynika natomiast, że powodowa spółka upoważniła radcę prawnego J. Ż. do „występowania w jej imieniu we wszystkich instancjach, jak również w postępowaniu egzekucyjnym w sprawie o zapłatę przeciwko K. G. „[...] D.”” (k. 5).

Ustawodawca nie przewidział wymagań formalnych, jakim powinno czynić zadość określenie w treści pełnomocnictwa sprawy, w której pełnomocnik może występować.

Może ono polegać na oznaczeniu stron i przedmiotu postępowania, na wskazaniu sygnatury akt, jak też na jakimkolwiek innym oznaczeniu, które pozwala na identyfikację sprawy w jej technicznoprosesowym znaczeniu (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III CZP 142/07). Pełnomocnictwo upoważnia jednak pełnomocnika do występowania jedynie w sprawie, której granice podmiotowe i przedmiotowe są określone w pełnomocnictwie. Dlatego treść pełnomocnictwa determinuje zakres umocowania pełnomocnika. Skoro pełnomocnictwo udzielone radcy prawnemu J. Ż. obejmowało umocowanie jedynie do wniesienia pozwu przeciwko K. G., to nie sposób z treści tego dokumentu wywieść, że upoważniało do wytoczenia powództwa przeciwko pozostałym pozwany.

Przy czym obie strony tego stosunku pełnomocnictwa są profesjonalistami.

Mocodawca jest bowiem przedsiębiorcą, a pełnomocnik – radcą prawnym. Brak zatem podstaw do dokonywania takich zabiegów interpretacyjnych treści udzielonego pełnomocnictwa, które mogłyby doprowadzić do ustalenia, że zakres umocowania pełnomocnika powodowej spółki jest szerszy niż wynikałoby to wyłącznie z warstwy językowej dokumentu pełnomocnictwa.

Sąd Najwyższy stwierdził w związku z tym, że pełnomocnik strony powodowej był umocowany do występowania w imieniu swojego mandanta jedynie w sprawie przeciwko K. G.. Pełnomocnictwo nie obejmowało upoważnienia do występowania w sprawie przeciwko pozostałym pozwany, co oznacza, że w tym zakresie pełnomocnik powodowej spółki był nienależycie umocowany w rozumieniu art. 379 pkt 2 k.p.c. Okoliczność ta uszła uwadze zarówno Sądowi Rejonowemu, jak i Sądowi Okręgowemu rozpoznającego zażalenia pozwanych. Skutkuje to koniecznością przyjęcia, że postępowanie toczące się przed Sądem Rejonowym w W. w sprawie zakończonej zaskarżonym nakazem zapłaty jest dotknięte nieważnością w zakresie, w jakim dotyczy pozwanych X. G. oraz D. S..

Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 § 1 u.s.n. oraz art. 386 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. uchylił zaskarżony nakaz zapłaty częściowo, tj. wobec X. G. i D. S. w całości, znosząc postępowanie w części dotyczącej X. G. i D. S. od wniesienia pozwu i przekazał sprawę w tej części, do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W..

8. Sąd Najwyższy podkreśla przy tym, że przyjęcie, iż postępowanie w sprawie, w której został wydany zaskarżony nakaz zapłaty jest dotknięte nieważnością nie daje podstaw do uznania, że dopuszczalne byłoby wzruszenie tego orzeczenia skargą o wznowienie postępowania, co zgodnie z art. 89 § 1 *in fine* k.p.c. wykluczałoby dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Skarga o wznowienie postępowania oparta na podstawie nieważności postępowania w postaci nienależytej reprezentacji (art. 401 pkt 2 k.p.c.) może być wniesiona w terminie trzymiesięcznym. Termin ten liczy się od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy (art. 407 § 1 k.p.c.). Termin ten już bez wątplenia upłynął, co oznacza, że skarga o wznowienie postępowania nie mogłaby być skutecznie wniesiona.

9. Skarga nadzwyczajna opiera się wyłącznie na zarzucie naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 359 § 2¹ k.c. w zw. z art. 359 § 2² k.c. w brzmieniu obowiązującym od 20 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2015 r. Przepis art. 359 § 2¹ k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 157, poz. 1316) stanowił, że maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności

wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego (odsetki maksymalne). Z kolei art. 359 § 2² k.c. stwierdzał, że w wypadku, gdy wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej przekracza wysokość odsetek maksymalnych, należą się odsetki maksymalne.

Przepisy te bez wątplenia wykluczały możliwość zastrzegania odsetek wyższych niż maksymalne w treści czynności prawnej (odsetek kapitałowych). Limitowały więc odsetki, których zarówno podstawa (źródło), jak i wysokość zostały ustalone przez strony. Skarga nadzwyczajna dotyczy natomiast odsetek za opóźnienie, których podstawą (źródłem) jest art. 481 k.c. Zgodnie z art. 481 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe. Jednakże gdy wierzycielność jest oprocentowana według stopy wyższej niż stopa ustawowa, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy (art. 481 § 2 k.c.). Do dnia 31 grudnia 2015 r. przepis art. 481 k.c. nie zawierał regulacji dotyczącej maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone dopiero od 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1830).

Na tle takiego brzmienia art. 359 i 481 k.c. przed dniem 1 stycznia 2016 r. w piśmiennictwie prezentowane są dwa poglądy dotyczące maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie. Pierwszy z nich, odwołujący się do wykładni literalnej art. 359 § 2¹ k.c. oraz argumentów natury historycznej, wskazuje, że zamieszczone w tym przepisie ograniczenie odnosiło się wyłącznie do tych odsetek, których źródłem jest czynność prawna. Ponieważ obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie, nawet jeśli ich wysokość została określona w treści czynności prawnej, wynika z ustawy (art. 481 k.c.), to art. 359 § 2¹ k.c. nie dotyczy odsetek za opóźnienie. Drugi pogląd, w którym na pierwszy plan wysuwają się argumenty nawiązujące do wykładni celowościowej zakłada, że istnieją tożsame racje dla ograniczenia wysokości odsetek kapitałowych i tych należnych za opóźnienie oraz potrzeba uniemożliwienia łatwego obchodzenia zakazu zastrzegania nadmiernych odsetek.

Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie opowiedział się za drugim z tych poglądów. W wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r., III CSK 174/16 wskazał, że: „Przed wejściem w życie art. 481 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. umowne określenie odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego należało traktować jako zastrzeżenie odsetek „wynikających z czynności prawnej” w rozumieniu art. 359 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c., a zatem jako klauzulę, która podlegała tym przepisom (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CSK 370/09). Ustanowienie obok art. 359 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. przepisów art. 481 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. o zasadniczo zbieżnej z nimi treści miało m.in. na celu usunięcie podnoszonych w niektórych wypowiedziach piśmiennictwa wątpliwości co do dopuszczalności stosowania wcześniej art. 359 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. także do umownych odsetek za opóźnienie. Wobec tego ustanowienie art. 481 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. nie daje podstaw do wnioskowania *a contrario*, że wcześniej przepisy art. 359 § 2¹, § 2² i § 2³ k.c. nie mogły być stosowane do umownych odsetek za opóźnienie. Przeciwnie, stanowi potwierdzenie wykładni dopuszczającej stosowanie wcześniej tych przepisów także do umownych odsetek za opóźnienie.” (tak też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2017 r., I CNP 11/16 oraz z dnia 23 marca 2018 r., I CSK 351/17).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę nadzwyczajną również przychyliła się do stanowiska, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2016 r. niedopuszczalne było zastrzeżenie w czynności prawnej odsetek za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.) w wysokości wyższej niż odsetki maksymalne wynikające z art. 359 § 2¹ k.c.

Nie przekonuje w szczególności argument odwołujący się do wykładni literalnej art. 359 § 2¹ k.c., wskazujący, że skoro dotyczy on limitowania odsetek „wynikających z czynności prawnej”, to nie dotyczy to odsetek za opóźnienie, które „wynikają” z ustawy, w tym wypadku z art. 481 k.c. Nie można tracić z pola widzenia, iż ustalenie przez strony wysokości odsetek za opóźnienie oznacza, że zasadniczy element tego stosunku, wyznaczający wysokość zobowiązania dłużnika, ma swoje źródło w czynności prawnej, a więc „wynika” z tej czynności. W takim bowiem wypadku odsetki za opóźnienie mają swoją podstawę (źródło) w art. 481 § 1 k.c., ale ich wysokość wynika z czynności prawnej. Zdaniem Sądu Najwyższego, pozwala to na przyjęcie, że przepis art. 359 § 2¹ k.c. przed dniem 1 stycznia 2016 r. limitował odsetki za opóźnienie, których wysokość strony ustaliły czynnością prawną.

Poza tym, celem wprowadzenia ograniczeń wynikających z art. 359 § 2¹ k.c. była bezspornie ochrona dłużnika przed obciążeniem go nadmiernymi odsetkami. Brak jest jakichkolwiek argumentów, które przemawiałyby za różnicowaniem tej ochrony w zależności od podstawy (źródła) naliczania odsetek. Zmianę art. 481 k.c.

obowiązującą od 1 stycznia 2016 r. należy w związku z tym odczytywać – jak uczynił to już Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r., III CSK 174/16 – jako zmierzającą do usunięcia podnoszonych zastrzeżeń, co do zakresu obowiązywania art. 359 § 2¹ k.c., a nie istotną zmianę stanu prawnego.

Prowadzi to do wniosku, że również w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2016 r. niedopuszczalne było zastrzeżenie w czynności prawnej odsetek za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.) w wysokości wyższej niż odsetki maksymalne określone w art. 359 § 2¹ k.c.

10. Sąd Najwyższy wyjaśnia przy tym, że przepisy art. 359 i 481 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2016 r. mają zastosowanie do określenia wysokości zobowiązania pozwanych. Wynika to z treści art. 56 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym do odsetek należnych za okres kończący się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zatem zakres zobowiązania pozwanych z tytułu odsetek przed dniem 1 stycznia 2016 r. jest kształtowany przez treść art. 359 i 481 k.c. w brzmieniu obowiązującym do tego dnia.

11. Według art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n. skarga nadzwyczajna może zostać uwzględniona, jeżeli orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Sąd Najwyższy podkreśla, że naruszenie prawa „rażące” jest czym innym niż naruszenie prawa „oczywiste”, czyli widoczne dla przeciętnego prawnika *prima facie* bez konieczności wnikliwej analizy (por. np. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2019 r., V CSK 326/18 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2017 r., SNO 22/17).

Natomiast na tle skargi nadzwyczajnej ocena tego, czy doszło do rażącego naruszenia prawa jest uzależniona od: (1) wagi naruszonej normy, tj. jej pozycji w hierarchii norm prawnych, (2) stopnia (istotności) jej naruszenia, (3) skutków naruszenia dla stron postępowania. Mając na uwadze te trzy czynniki, Sąd Najwyższy uznał, że niezastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy przez Sąd Rejonowy w W. przepisu art. 359 § 2¹ w zw. z art. 359 § 2² k.c. stanowiło rażące naruszenie prawa.

Nie budzi przecież wątpliwości, że pominięcie wskazanych przepisów nie pozwoliło na realizację głównego celu wprowadzenia analizowanej instytucji prawnej maksymalnych odsetek – ochrony dłużnika przed zastrzeżeniem na rzecz wierzyciela odsetek w nadmiernej wysokości. Oczywiście jest też, że niezastosowanie art. 359 § 2¹ w zw. z art. 359 § 2² k.c. doprowadziło do bardzo poważnego uszczerbku w sferze prawnej pozwanych, powodując obciążenie ich zobowiązaniem aktualnie przewyższającym pierwotny dług kilkadziesiąt razy. Wynikająca z zaskarżonego nakazu zapłaty należność obejmująca odsetki, na dzień zamknięcia rozprawy przed Sądem Najwyższym wynosiła już bowiem kwotę 1.108.773,40 zł.

12. W skardze nadzwyczajnej nie zostały sformułowane jakiegokolwiek zarzuty dotyczące należności głównej w kwocie 15.995 zł, która została zasądzona od pozwanych. Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę nadzwyczajną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Z tego względu spod oceny Sądu Najwyższego uchylają się m.in. takie zagadnienia jak chociażby dopuszczalność wydania zaskarżonego nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym (art. 485 § 1 k.p.c.), czy poprawność formalna dołączonego do pozwu weksla w świetle przepisów ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 160).

Tym samym nie ma możliwości ingerencji w zaskarżony nakaz zapłaty w części dotyczącej pozwanej K. G. w zakresie wykraczającym poza rozstrzygnięcie o odsetkach i akcesoryjne wobec powództwa orzeczenie o kosztach procesu. Na tej płaszczyźnie zakres zaskarżenia określony w skardze nadzwyczajnej (zaskarżenie nakazu zapłaty w całości) nie przystaje do podstawy skargi, która odnosi się jedynie do części rozstrzygnięcia, a więc zasądzenia od pozwanych nadmiernych odsetek.

Wobec braku zarzutów dotyczących należności głównej, Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 § 1 zd. 2 u.s.n. oddalił skargę w części odnoszącej się do K. G. poza rozstrzygnięciem o odsetkach i kosztach procesu.

13. Zgodnie z art. 89 § 1 u.s.n. uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest możliwe, jeżeli to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Jedną z zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest zasada zaufania obywatela do państwa. Zasada ta wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona m.in. w takim stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00). Zatem jedną ze składowych zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywatela do państwa, wyrażająca się również w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Sąd Rejonowy w W. wydając zaskarżony nakaz zapłaty, nie zastosował przepisów art. 359 § 2¹ i 2² k.c., naruszając w ten sposób zasadę zaufania obywatela do państwa, godząc w bezpieczeństwo prawne pozwanych. Z tej przyczyny uchylenie tego orzeczenia – w zakresie, w jakim skarga nadzwyczajna okazała się zasadna – jest konieczne dla za-

pewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

14. Jednocześnie, zdaniem Sądu Najwyższego, na przeszkodzie uwzględnieniu skargi nadzwyczajnej nie stoi treść art. 115 § 2 u.s.n. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w art. 89 § 1 u.s.n., a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylene orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.s.n.

Co prawda od wydania zaskarżonego nakazu upłynęło już ponad 5 lat, co w świetle art. 115 § 2 u.s.n. stanowi samodzielną podstawę uniemożliwiającą jego uchylenie (jest to szczególna postać stanu nieodwracalnych skutków prawnych), to – według Sądu Najwyższego – prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem orzeczenia, o jakim mowa w art. 91 § 1 u.s.n.

Oczywiste jest, że dalsze obowiązywanie zaskarżonego nakazu zapłaty skutkowałoby utrzymaniem istnienia długu pozwanych w rozmiarze dotkliwie ingerującym w ich prawa majątkowe, a w szczególności w chronione przez art. 21 i 64 Konstytucji prawo własności. Pozwani w celu zaspokojenia wierzyciela musieliby bowiem zostać pozbawieni znaczącej części swoich majątków. W ocenie Sądu Najwyższego, za uwzględnieniem skargi nadzwyczajnej, mimo upływu okresu, o którym mowa w art. 115 § 2 u.s.n. przemawia więc zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym prawo własności pozwanych.

15. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 § 1 u.s.n. oraz art. 386 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. uchylił zaskarżony nakaz zapłaty częściowo, tj. wobec K. G. w zakresie odsetek oraz kosztów procesu, a wobec X. G. i D. S. w całości, znosząc postępowanie w części dotyczącej X. G. i D. S. od wniesienia pozwu i przekazał sprawę w części, w jakiej nakaz zapłaty został uchylony do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W., a nadto zgodnie z art. 91 § 1 zd. 2 u.s.n. oddalił skargę nadzwyczajną w pozostałej części.

Jednocześnie na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

Wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r.

I NSNc 7/19

Tezy:

1. Konstrukcyjnym założeniem skargi nadzwyczajnej jest takie określenie jej przesłanek, że służy ona eliminowaniu z obrotu prawnego prawomocnych orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu, w szczególności wad przesądających o naruszeniu Konstytucji RP, a także jej względnie subsydiarny charakter. Jest ona dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Skargę nadzwyczajną można wnieść zatem także w sytuacji, gdy w przeszłości było możliwe wniesienie w sprawie innych środków zaskarżenia, ale nie zostały one wniesione.

2. W przypadku oparcia skargi nadzwyczajnej na podstawie naruszenia zasad, wolności lub praw określonych w Konstytucji RP (art. 89 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym) lub zarzutu rażącego naruszenia prawa (art. 89 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym), Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

3. Klauzula w umowie o dochodzenie roszczenia przewidująca wynagrodzenie uzależnione wyłącznie od wyniku sprawy (ang. *success fee*) mieści się w granicach konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP) oraz swobody umów zawartej w art. 353¹ k.c. Brak jest w przepisach bezwzględnie obowiązujących zakazu takiego kształtowania treści stosunku obligacyjnego, nie istnieje również szeroko akceptowana zasada współzycia społecznego, która sprzeciwiałaby się takiemu określeniu treści umowy.

4. Klauzula *success fee* nie stoi w sprzeczności z właściwością (naturą) stosunku obligacyjnego, którego celem jest dochodzenie roszczenia, ponieważ uzależnienie wynagrodzenia od zaspokojenia uzasadnionego interesu wierzyciela stanowi czynnik motywujący do tego, aby poza dochowaniem należytej staranności, dłużnik doprowadził do uzyskania uzgodnionego przez strony wyniku. O sprzeczności klauzuli *success fee* z właściwością tego stosunku można byłoby ewentualnie mówić wtedy, gdyby umowa o dochodzenie roszczeń zastrzegła dla dłużnika nieograniczoną wolność powierzenia jej wykonania osobom nieznanym wierzycielowi, na których wybór nie ma żadnego wpływu.

5. Zniesienie kosztów procesu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, wnoszonej de lege lata wyłącznie przez podmioty publiczne, będzie zawsze uzasadnione publicznymi celami tego postępowania. Art. 398¹⁸ k.p.c. stosowany w postępowaniu skargowym z racji art. 95 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi jedynie egemplifikację tej zasady.

Przewodniczący: sędzia SN Paweł Księżak.

Sędzia SN: Leszek Bosek (sprawozdawca).

Ławnik SN: Mariusz Konrad Kolankowski.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa P. Z.

przeciwko J. J. i M. J.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 czerwca 2019 r.,

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w B. z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt II Ca (...),

1. oddala skargę,
2. znosi wzajemnie koszty procesu w postępowaniu skargowym przed Sądem Najwyższym,
3. przyznaje adwokat A. C. od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w B. 1200 zł (tysiąc dwieście złotych) podwyższone o stawkę podatku od towarów i usług tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej pozwanym z urzędu w postępowaniu skargowym przed Sądem Najwyższym.

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny, na podstawie art. 89 § 2 w zw. z art. 115 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825, dalej także jako ustawa o SN, u.s.n.), zaskarżył skargą nadzwyczajną do Sądu Najwyższego wyrok Sądu Okręgowego w B. z 22 lutego 2017 r., II Ca (...).

Prokurator Generalny zarzucił przedmiotowemu wyrokowi naruszenie w sposób rażący prawa materialnego (art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n.), tj. art. 58 k.c. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż umowy zawarte pomiędzy powodem P. Z. a pozwanymi J. i M. J. będące podstawą materialną powództwa o zapłatę, tj. umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na drodze postępowania sądowego z dnia 29 listopada 2013 r. oraz z dnia 27 czerwca 2013 r. wraz z aneksem z dnia 29 listopada 2013 r., są w całości zgodne z prawem oraz z zasadami współżycia społecznego, podczas gdy w ocenie Prokuratora Generalnego:

– § 5 ww. umowy z dnia 29 listopada 2013 r. oraz § 5 ww. aneksu nr 1 do umowy, zobowiązujące do świadczenia pomocy prawnej na rzecz pozwanych na drodze postępowania sądowego, a zwłaszcza do „zastępowania przed sądem na podstawie udzielonego upoważnienia przez radcę prawnego”, są sprzeczne z prawem, tj. art. 87 k.p.c. i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze oraz z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1982 r. o radcach prawnych;

– § 2 ww. umowy z dnia 27 czerwca 2013 r. oraz § 3 ww. umowy z dnia 29 listopada 2013 r. ustalające wynagrodzenia powoda w wysokości 30% plus podatek VAT od świadczeń przyznanych zleceniodawcy wraz z należnymi odsetkami, są sprzeczne z prawem i zasadami współżycia społecznego, tj. art. 353¹ k.c. oraz z art. 388 § 1 k.c. w zw. z art. 487 § 2 k.c., gdyż z uwagi na brak ekwiwalentności świadczeń naruszają zasady współżycia społecznego.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej Prokurator Generalny podniósł, że umowy wraz z aneksem zawarte między powodem a pozwanymi stoją w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Powód nie posiadając uprawnień pełnomocnika profesjonalnego, nie mógł bowiem zobowiązać się do świadczenia pomocy pozwanym na etapie postępowania sądowego i żądać z tego tytułu wynagrodzenia. Tymczasem z treści § 5 ww. umowy z dnia 29 listopada 2013 r. oraz § 5 ww. aneksu nr 1 do umowy wynika, iż P. Z. zobowiązał się w szczególności do „zastępowania przed sądem na podstawie udzielonego

upoważnienia przez radcę prawnego”. Z kolei w myśl art. 87 k.p.c., w zasadzie wyłącznie dla adwokatów i radców prawnych zastrzeżone jest reprezentowanie stron w postępowaniu przed sądem w sprawach cywilnych.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że § 2 ww. umowy z dnia 27 czerwca 2013 r. oraz § 3 ww. umowy z dnia 29 listopada 2013 r. określające wynagrodzenie powoda w wysokości 30% plus podatek VAT od świadczeń przyznanych zleceniodawcy są sprzeczne z dobrymi obyczajami i rażąco naruszają interesy pozwanych.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że zawarcie przedmiotowych umów stanowiło wyzysk w rozumieniu art. 388 k.c., ponieważ przewidywały one rażąco nieekwiwalentne świadczenie na rzecz powoda, który znajdował się w lepszej pozycji kontraktowej niż pozwani. Pozwana cierpi na depresję, a pozwany z wykształcenia jest kierowcą-mechanikiem i nie posiada jakiegokolwiek wiedzy i praktyki prawniczej.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 91 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, Prokurator Generalny wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu II instancji i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji powoda od wyroku Sądu Rejonowego w B. z dnia 18 października 2016 r., I C (...).

Skarga została wniesiona w sprawie, w której stan faktyczny został ustalony przez Sąd I instancji, a ustalenia te zostały zaaprobowane przez Sąd II instancji.

Powód P. Z. w pozwie skierowanym przeciwko J. J. i M. J. wniósł o zasądzenie od pozwanych solidarnie na swoją rzecz kwoty 11.734,23 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 grudnia 2015 r. do dnia zapłaty. Zażądał również zasądzenia od pozwanych solidarnie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 18 października 2016 r. Sąd Rejonowy w B. zasądził od pozwanych J. J. i M. J. solidarnie na rzecz powoda P. Z. kwotę 516,40 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 grudnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty (punkt I wyroku); oddalił powództwo w pozostałym zakresie (punkt II wyroku); odstąpił od obciążania pozwanych kosztami postępowania (punkt III wyroku); nakazał wypłacić ze Skarbu Państwa na rzecz adwokata A. C. kwotę 5.904 zł, w tym kwotę 1.104 zł podatku VAT tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego ustanowionego pozwanemu z urzędu (punkt IV wyroku) oraz nakazał pobrać od powoda P. Z. na rzecz Skarbu Państwa (kasa Sądu Rejonowego w B.) kwotę 4.605,12 zł tytułem części poniesionych w sprawie wydatków (punkt V wyroku).

Z poczynionych przez Sąd Rejonowy ustaleń wynika, że pozwani J. J. i M. J. byli osobami uposażonymi z umowy ubezpieczenia zawartej przez ich syna G. J. z (...) Towarzystwem Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w W. (dalej: (...) TU S.A.; obecnie (...) Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. zwany niżej: (...) TU S.A.) z tytułu następstw nieszczęśliwych wypadków, opiekującej na kwotę 20.000 zł. Sąd Rejonowy ustalił dalej, że G. J. zmarł 19 grudnia 2010 r. wskutek zdarzenia objętego wymienioną umową ubezpieczenia NNW.

W następstwie powyższego 27 czerwca 2013 r. J. J. zawarł z P. Z. prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą (...) Centrum Dochodzenia Odszkodowań P. Z. w B. umowę o dochodzenie roszczeń z ww. polisy. Na jej podstawie zleceniobiorca zobowiązał się do podjęcia czynności mających na celu uzyskanie dla zleceniodawcy świadczeń pieniężnych za doznaną szkodę (§ 1 ust. 2); wysokość wynagrodzenia należnego powodowi ustalono na 30% plus podatek VAT – nie mniej niż 1.000 zł netto (§ 2 ust. 1) oraz, że zleceniobiorcy przysługiwało również prawo zwrotu kosztów korespondencji (§ 2 ust. 2 lit. c). Sąd I instancji wskazał, że umówiono się, iż w przypadku, gdy z przyczyn niezależnych od zleceniobiorcy lub z winy zleceniodawcy, zleceniobiorca nie uzyska od zobowiązanego

podmiotu świadczeń pieniężnych, wówczas zleceniodawca zobowiązany jest do zapłaty kwot wynikających z cennika – stanowiącego załącznik nr 1 do umowy (§ 2 ust. 3), w którym określono w sposób enumeratywny odpłatne czynności powoda, w tym porady prawne. W § 4 ust. 1 ustalono zaś, iż umowa została zawarta na czas potrzebny do wyegzekwowania należnych zleceniodawcy świadczeń pieniężnych na etapie postępowania przedsądowego.

11 lipca 2013 r. powód sporządził i przekazał (...) TU S.A. odwołanie od decyzji z 21 lutego 2011 r. odmawiającej wypłaty odszkodowania. Jednakże pismem z 26 sierpnia 2013 r. następca prawny (...) TU S.A. – (...) TU S.A. podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie odmawiając wypłaty.

Sąd Rejonowy dalej ustalił, że aneksem do umowy z 29 listopada 2013 r. pozwany wyraził zgodę na wytoczenie powództwa przeciwko (...) TU S.A. i ustalenie wartości przedmiotu sporu na 20.000 zł. Zleceniodawca oświadczył, iż został poinformowany o kosztach procesu i zasadach ich ponoszenia. W § 3 wysokość wynagrodzenia ustalono na 30% plus podatek VAT od świadczeń przyznanych zleceniodawcy wraz z należnymi odsetkami. Natomiast w § 4 zleceniodawca wyraził zgodę na ustanowienie pełnomocnika do prowadzenia postępowania sądowego w osobie radcy prawnego A. S. Zleceniobiorca zobowiązał się do współdziałania z wymienionym pełnomocnikiem, w tym na wniosek tegoż pełnomocnika do sporządzenia projektu pozwu, projektów innych pism procesowych w przedmiotowym postępowaniu, a w razie konieczności do zastępowania przed Sądem na podstawie udzielonego upoważnienia. 29 listopada 2013 r. M. J. zawarła z powodem umowę o treści tożsamej do ww. aneksu.

Sąd Rejonowy w G. ustanowił dla J. i M. J. pełnomocnika z urzędu radcę prawnego A. S. Wniosek o ustanowienie pełnomocnika własnoręcznie sporządzili i podpisali pozwani. Wyrokiem z 3 listopada 2015 r. Sąd ten uwzględnił powództwo i zasądził na rzecz pozwanych kwotę 20.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami. Po pisemnym wezwaniu przez powoda do zapłaty kwoty zasądzonej wyrokiem, ubezpieczyciel wypłacił świadczenie w wysokości 20.000 zł i 11.757.26 zł z tytułu odsetek. 16 grudnia 2015 r. P. Z. wystawił J. i M. J. fakturę VAT na kwotę 11.734.23 zł oraz wystosował dwa wezwania do zapłaty (18 grudnia 2015 r. i 7 stycznia 2016 r.) do zwrotu kwoty 11.770,24 zł – w tym 11.734,23 zł i 36,01 zł odsetki. J. i M. J. odmówili zapłaty, co stało się podstawą do wniesienia przez P. Z. powództwa o zapłatę przed Sąd Rejonowy w B.

Wskutek apelacji powoda, Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z 22 lutego 2017 r., II Ca (...) zmienił wyrok Sądu Rejonowego z 18 października 2016 r., I C (...) w punkcie I, podwyższając zasądzoną kwotę do 11.734,23 złotych oraz uchylił pkt II i V. Oprócz tego nakazał wypłacić ze Skarbu Państwa – Sądowi Rejonowego w B. na rzecz adwokat A. C. kwotę 2.214 zł, w tym 414 zł podatku VAT tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej pozwanemu z urzędu w postępowaniu odwoławczym.

Sąd Okręgowy stwierdził, że z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego Sąd Rejonowy wywiódł błędny wniosek, iż powód zobowiązał się do świadczenia pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego, co miało czynić jego roszczenie w przeważającej części bezzasadnym. W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy wadliwie zinterpretował złożone w ramach umów i dołączonego do nich aneksu oświadczenia woli stron i wadliwie wyłożył cel umowy. Za trafny uznał więc zarzut apelacji naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. dowolnej oceny materiału dowodowego.

Sąd Okręgowy wskazał, że z § 1 ust. 2 umowy o dochodzenie roszczeń z 27 czerwca 2013 r. wynika wprost, że zleceniobiorca, czyli powód, zobowiązał się tylko do „podjęcia czynności mających na celu uzyskanie dla zleceniodawcy (pозwanego) świadczeń pieniężnych za doznaną szkodę od podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody”.

Także § 4 i 5 aneksu z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy wskazują na taki zakres czynności powoda, którym nie można było przypisać cech pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalistę. W § 4 zleceniodawca wyraził zgodę na ustanowienie pełnomocnika do prowadzenia postępowania sądowego w osobie radcy prawnego A. S. współpracującego ze zleceniobiorcą, a w § 5 zleceniobiorca zobowiązał się do „współdziałania z wymienionym pełnomocnikiem, w tym na wniosek tegoż pełnomocnika do sporządzenia projektu pozwu, projektów innych pism procesowych w przedmiotowym postępowaniu, a w razie konieczności do zastępowania przed Sądem na podstawie udzielonego upoważnienia”. W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd Rejonowy błędnie zrównał przewidziane umową czynności mające na celu uzyskanie dla zleceniodawcy świadczeń pieniężnych za doznaną szkodę od podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody jak i współdziałanie z fachowym pełnomocnikiem, polegające głównie na sporządzaniu projektów pism procesowych ze świadczeniem pomocy prawnej w rozumieniu ustawy z dnia 25 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz ustawy z dnia 26 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Tymczasem powód zdaniem Sądu Okręgowego zobowiązał się do pomocy w podjęciu jedynie takich czynności, które finalnie miały w zamiarze doprowadzić do uzyskania odszkodowania, jak i do pośrednictwa w ustanowieniu zastępstwa prawnego. W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu Okręgowego, przyjęcie przez Sąd Rejonowy błędnego założenia o świadczeniu pomocy prawnej, co do którego powód nie miał uprawnień musiało prowadzić do błędnego rozstrzygnięcia w kwestii oceny zasadności roszczenia powoda.

Sąd Okręgowy podniósł, że treść przedmiotowych umów była wystarczająco klarowna, aby zrozumieć, na co pozwani umawiają się z powodem. Brak zatem podstaw do uplasowania ich na gorszej pozycji w kontraktowaniu, czy podstaw do przyjęcia, że miała miejsce sytuacja wyzyskania ich nieporadności, specyficznej sytuacji życiowej czy wprowadzenia w błąd. Nie można więc mówić o wyczerpaniu znamion wyzysku w rozumieniu art. 388 k.c. Sąd Okręgowy zaznaczył, że wprowadzanie Sąd Rejonowy nie odwołał się wprost do tej regulacji, jakkolwiek wykładając przepisy umowy w sposób odmienny niż to wynika z celu umowy i uznając, że powód nie może w oparciu o zawarte umowy dochodzić roszczenia w wysokości w nich przewidzianej, *de facto* zakwestionował w części ich ważność.

W konsekwencji Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że umowy powoda z pozwanymi zostały zawarte w granicach art. 353¹ k.c., a więc nie mogły zostać uznane za nieważne (art. 58 k.c.), co oznacza, że aktualna pozostaje podstawa żądania powoda do zasądzenia wynagrodzenia z tytułu wykonania zobowiązania.

Skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego została doręczona pełnomocnikowi powoda 22 grudnia 2018 r. (k. 22 w aktach sprawy Sądu Okręgowego, II Ca (...)). Pełnomocnik wniósł w imieniu powoda odpowiedź na skargę 7 stycznia 2019 r. (k. 33 w aktach sprawy Sądu Okręgowego, II Ca (...)).

Skarga nadzwyczajna została doręczona pełnomocnikowi pozwanych ustanowionemu z urzędu 5 lutego 2019 r. (k. 62 w aktach sprawy Sądu Okręgowego, II Ca (...)). 12 lutego 2019 r. w imieniu pozwanych pełnomocnik osobiście wniósł odpowiedź na skargę (k. 63 w aktach sprawy Sądu Okręgowego, II Ca (...)).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna nie ma uzasadnionej podstawy.

Przesłanki skargi nadzwyczajnej określa bezpośrednio ustawa ustrojowa – przepisy art. 89–95 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Nie jest to *novum*, ponieważ nadzwyczajne środki zaskarżenia były i są regulowane w ustawach ustrojowych.

O miejscu skargi nadzwyczajnej w systemie środków zaskarżenia świadczy przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03 oraz uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02 podkreślono, że w polskim porządku prawnym brak jest nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, ponieważ roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca w konsekwencji uznał, że nadzwyczajne środki zaskarżenia są „niewystarczające do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów”, ze względu na fakt, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów” (Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003).

Skarga nadzwyczajna jest instrumentem o wąsko określonym zakresie podmiotowym. Może być ona wniesiona wyłącznie przez podmioty szczególnie legitymowane: Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego, a także w zakresie swojej właściwości, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 u.s.n.). W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a u.s.n.).

Wąsko został określony także zakres przedmiotowy skargi. Skarga nadzwyczajna może być oparta na trzech podstawach określonych w art. 89 § 1 u.s.n.:

- a) naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji;
- b) rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- c) oczywistej sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Ponadto, zgodnie z art. 89 § 1 u.s.n., jej celem jest zapewnianie zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Skargę wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 2 u.s.n.). W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 u.s.n.).

Ścisłe określenie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochrony Konstytucji RP – z jednej strony dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), z drugiej konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP).

tucji RP). Konstrukcyjnym założeniem skargi nadzwyczajnej jest więc takie określenie jej przesłanek, że służy ona eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu, w szczególności wad przesądzających o naruszeniu Konstytucji RP, a także jej względnie subsydiarny charakter. Jest ona dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 u.s.n.). Skargę nadzwyczajną można wnieść zatem także w sytuacji, gdy w przeszłości było możliwe wniesienie w sprawie innych środków zaskarżenia, ale nie zostały one wniesione (K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 471-472). Skarga nadzwyczajna ustępuje zatem innym, zarówno zwykłemu, jak i nadzwyczajnemu środkom zaskarżenia, ma pierwszeństwo tylko przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która to, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania, nie służy do wzruszania prawomocnych orzeczeń. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie spełnia celu środków zaskarżenia (J. Gudowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, w: *System prawa procesowego cywilnego*, red. T. Ereciński, t. 3, *Środki zaskarżenia*, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 1540 i n.), skoro jej uwzględnienie nie wywołuje skutku reformatoryjnego ani kasatoryjnego (T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Przegląd Sądowy* 2019 nr 2, s. 22), z zastrzeżeniem art. 424¹¹ § 3 Kodeksu postępowania cywilnego. Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej prowadzi z reguły do uchylecia albo zmiany prawomocnego orzeczenia, którego wydanie mogło rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Zgodnie z treścią art. 95 pkt 1 u.s.n. w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., skarga nadzwyczajna powinna zawierać nie tylko przytoczenie jej podstaw, ale i ich uzasadnienie. Brak uzasadnienia podstawy skargi jest nieusuwalny, i powinien prowadzić do odrzucenia skargi bez wzywania strony skarżącej do usunięcia braków (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08).

Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że nie budzi wątpliwości legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej, dochowanie terminu na jej wniesienie i dopuszczalność w zakresie przedmiotowym zaskarżonego orzeczenia (art. 89 § 3 i art. 115 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym). Zaskarżone orzeczenie Sądu Okręgowego w B. uprawomocniło się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym. Orzeczenie to nie zostało wzruszone w trybie skargi o wznowienie postępowania, ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia nie przysługiwała przeciwko niemu także skarga kasacyjna, nie została również wniesiona skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie byłoby dopuszczalne, jeżeli przysługiwałaby skarga nadzwyczajna (postanowienie Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18).

Zasadność skargi nadzwyczajnej w niniejszej sprawie badać trzeba wyłącznie przez pryzmat jej drugiej podstawy określonej w art. 89 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym. Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), w braku przytoczenia trzeciej podstawy skargi.

Zgodnie z art. 89 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym podstawą skargi nadzwyczajnej może być rażące naruszenie prawa, przy czym może to być także naruszenie prawa pro-

cesowego. Konieczne jest przy tym wykazanie, że naruszenie prawa nastąpiło przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na błędnym ustaleniu treści pojęć prawnych, w tym zasad współzycia społecznego (wyroki Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III PK 52/11 oraz z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97). Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie polega natomiast na błędnym przyjęciu lub zaprzeczeniu związku, jaki zachodzi między faktem ustalonym w procesie a normą prawną (T. Ereciński, uwaga nr 15 do art. 398³ *Kodeksu postępowania cywilnego*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom III, Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, LEX/el. 2016). Polega ono na błędnym podciągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2002 r., II CKN 1492/00; w tym klauzul generalnych – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97; wyrok Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1998 r., I CKN 424/97).

Prokurator Generalny zarzucił rażące naruszenie art. 58 k.c. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż będąca podstawą materialną powództwa o zapłatę umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z 27 czerwca 2013 r. oraz aneks do tej umowy z dnia 29 listopada 2013 r. są w pełni zgodne z prawem oraz z zasadami współzycia społecznego, a w rzeczywistości są sprzeczne z prawem, tj. art. 87 k.p.c. i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze oraz z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz art. 353¹ k.c. oraz z art. 388 § 1 k.c. w zw. z art. 487 § 2 k.c., gdyż z uwagi na brak ekwiwalentności świadczeń naruszają zasady współzycia społecznego.

Kluczowym zarzutem skargi i centralnym zagadnieniem w sprawie jest problem dopuszczalności zastrzeżenia w umowach o dochodzenie roszczeń, do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), wynagrodzenia ustalanego w proporcji do wartości uzyskanej przez klienta (ang. *success fee*).

Zasada swobody umów ujęta wprost w art. 353¹ k.c. znajduje zastosowanie w sferze obligacyjnych stosunków umownych i obejmuje trzy zasadnicze aspekty: po pierwsze – swobodę zawarcia umowy, po drugie – swobodę wyboru kontrahenta, po trzecie – swobodę kształtowania treści i celu umowy przez strony. Na jej istotne systemowe znaczenie w prawie zobowiązań zwraca uwagę zarówno polskie orzecznictwo konstytucyjne (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; 13 września 2005 r., K 38/04; 27 listopada 2006 r., K 47/04; 17 lipca 2007 r., P 16/06; 19 lipca 2007 r., K 11/06; 16 października 2014 r., SK 20/12), jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (wyroki z: 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93, *Jean-Marc Bosman*; 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-281/98, *Roman Angonese*).

Sankcję dla art. 353¹ k.c. w postaci bezwzględnej nieważności czynności prawnej określa art. 58 k.c. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący, który sąd zobowiązany jest brać pod uwagę z urzędu (uchwała Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2005 r., III CZP 26/05). Koresponduje tym samym z publicznoprawnymi celami skargi nadzwyczajnej.

W praktyce klauzule uzależniające wynagrodzenie za świadczone usługi od wyniku są szeroko wykorzystywane w obrocie i są niewątpliwie ważne (wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2012 r., I CSK 380/11). Klauzule tego rodzaju są stosowane także w sektorze publicznym. Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2017 r., poz. 2190 ze zm.) określa wprost podstawy kształtowania wynagrodzenia w zależności od efektywności świadczenia usług zarządczych. Na dopuszczalność konstrukcji uzależniającej wynagrodzenie pełnomocnika od wysokości zasadzonego roszczenia wskazuje wprost ustawa z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu rosz-

czeń w postępowaniu grupowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 573). W art. 5 wskazano, że umowa regulująca wynagrodzenie pełnomocnika może określać wynagrodzenie w stosunku do kwoty zasądzonej na rzecz powoda, nie więcej niż 20% tej kwoty.

Artykuł 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze w brzmieniu nadanym przez ustawę z 22 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 471) rozstrzyga, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. W literaturze podkreśla się, że wprowadzenie przez ten przepis zasady, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem oznacza, że nareszcie ustawodawca zerwał z tak zwaną reglamentacją wynagrodzeń adwokackich za prowadzenie spraw. W ten sposób wprowadzony został system obowiązujący w zachodnim świecie i który zresztą obowiązywał w Polsce w okresie międzywojennym (Z. Krzemiński, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 58). Artykuł 78 ust. 1 ustawy z 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1938 r. Nr 33, poz. 289) stanowił, iż adwokat pobiera od klienta honorarium według umowy, a w jej braku – według przepisów o wynagrodzeniu adwokatów za wykonywanie czynności zawodowych (zob. też J. Basseches, I. Korkis, *Ustrój adwokatury oraz zasady etyki adwokackiej. Uzasadnienie rządowe. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i organów adwokatury. Orzecznictwo dyscyplinarne. Rozporządzenia wykonawcze*, Lwów 1938, s. 143 i n.).

Na zasadniczą dopuszczalność tej konstrukcji wskazuje także § 50 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Wynika z niego, że klient ma prawo do wiedzy w zakresie całości wydatków związanych z powierzeniem sprawy – w momencie, gdy decyduje się na jej powierzenie. Przewidziany w ust. 2 komentowanej zasady obowiązek odnosi się do poinformowania klienta *ex ante* o wysokości wynagrodzenia (J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 423). Nowela Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej z 2011 r. wprowadziła postanowienie, na podstawie którego możliwe jest określenie wynagrodzenia od sukcesu (*success fee*). Ma ono motywować adwokata do starannego i gorliwego prowadzenia sprawy. Wynagrodzenie od sukcesu zbliża się w swojej konstrukcji do systemu *pactum de quota litis*. Trudno odmówić logiki rozwiązaniu, w którym adwokat otrzymuje swego rodzaju nadzwyczajną premię za skuteczne prowadzenie sprawy. Konstrukcja premiowania dobrych wyników pracy jest szeroko rozpowszechniona w wielu sektorach gospodarki i zawodach i w żaden sposób nie prowadzi do patologii. Krytyka może być kierowana nie przeciwko samemu rozwiązaniu, ile raczej nieograniczonej wysokości tego rodzaju premii (J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 426).

Analogiczne uregulowania dotyczą radców prawnych. Artykuł 8 ust. 4 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych stanowi, iż zakres pomocy prawnej, terminy i warunki jej wykonywania oraz wynagrodzenie określa umowa, a art. 36 ust. 1 i 3 Kodeksu Etyki Rady Prawnych wyraźnie dopuszcza uzależnienie dodatkowego wynagrodzenia od wyniku sprawy.

W uzasadnieniu uchwały z 23 listopada 2000 r., III CZP 40/00 Sąd Najwyższy podkreślił, że wysokość i sposób ustalenia wynagrodzenia w umowie o świadczenie usług prawnych może być różny. Dopuszczalne jest zarówno umówienie się przez strony na wynagrodzenie płatne z góry, jak i wynagrodzenie płatne po zakończeniu sprawy (np. potrącenie z wyegzekwowanej kwoty). Umawianie się pełnomocnika z klientem o prowadzenie sprawy za zapłatą wynagrodzenia po zakończeniu sprawy ma ten skutek, że powinno być traktowane jako niewykazanie poniesionych kosztów, a zatem wpływać na wykładnię przepisów k.p.c. dotyczących kosztów procesu.

Na swobodę stron umowy w ustalaniu sposobu i wysokości wynagrodzenia za świadczenie usług prawnych wskazuje się w doktrynie (P. Drapała, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. V, Warszawa 2017, s. 67–68; K. Kołakowski w: *Zobowiązania. Komentarz*, t. II, G. Bie-

niek (red.), Warszawa 2002, s. 338; P. Machnikowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1266; R. Morek w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1490). Stwierdza się przykładowo, że dopuszczalne jest uzależnienie zapłaty całości lub części wynagrodzenia od osiągnięcia przez dającego zlecenie oczekiwanych przez niego i niezależnych od stron skutków zleconej czynności prawnej, np. wygrania procesu (P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1266), za czym przemawia przewidziana przez ustawodawcę możliwość wykonania zlecenia także bez wynagrodzenia. Powstanie obowiązku zapłaty wynagrodzenia lub jego części z umowy o świadczenie usług, do której odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 750 k.c. może zależeć od zdarzeń losowych, co jednak nie narusza właściwości tego stosunku obligacyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., II UK 1/10).

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego dopuszczalne jest przyjęcie przez zleceniobiorcę ryzyka osiągnięcia określonego rezultatu np. uzyskania pozytywnej decyzji ubezpieczyciela. Uwarunkowanie wypłaty wynagrodzenia zrealizowaniem określonego skutku, który pozostaje poza pełną kontrolą dłużnika, nie jest niedopuszczalne w świetle autonomii woli stron (wyroki Sądu Najwyższego z 27 listopada 1969 r., II CR 494/69 i z 16 lutego 2006 r., IV CK 380/05 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., II UK 400/09). Nieosiągnięcie oznaczonego rezultatu nie może być, z uwagi na kwalifikację zlecenia jako umowy starannego działania, uznawane za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, lecz jedynie jako brak podstawy do uzyskania uzgodnionego wynagrodzenia (wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2012 r., I CSK 380/11; postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2010 r., II UK 1/10). W wyroku z 11 marca 2011 r., II CSK 385/10 Sąd Najwyższy stwierdził wprawdzie, że zastrzeżenie w umowie o obsługę prawną znacznego wynagrodzenia określonego procentowo narusza art. 353¹ k.c., ale zauważyć trzeba, że Sąd Najwyższy uwzględnił w pierwszej kolejności zarzut naruszenia art. 65 k.c. kwestionując sposób rozumienia, a w konsekwencji i zastosowania przez sąd państwowy, a wcześniej przez sąd polubowny, uzgodnionej klauzuli umownej.

Konstrukcja ustalania wynagrodzenia w relacji do uzyskanej dla klienta kwoty nie jest sprzeczna z właściwością (naturą) stosunku prawnego, którego celem jest uzyskanie odszkodowania dla zleceniodawcy także dlatego, że uzależnienie wynagrodzenia od uzyskanej dla klienta kwoty stanowi dodatkowy czynnik motywujący do tego, aby poza dochoowaniem należytej staranności przyjmujący zlecenie doprowadził do uzyskania wskazanego wyniku (P. Drapała, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. V, Warszawa 2017, s. 67). O jej sprzeczności z art. 353¹ k.c. można byłoby ewentualnie mówić wtedy, gdyby umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych – opierająca się na zaufaniu – przewidywała nieograniczoną możliwość powierzania wykonania świadczenia innym osobom (podobnie R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353¹ k.c.*, Kraków 2005, s. 349). W niniejszej sprawie możliwość ta została jednoznacznie wykluczona przez strony umowy przez wskazanie z imienia i nazwiska radcy prawnego upoważnionego przez pozwanych do wykonywania zastępstwa procesowego.

Konstrukcja ustalania wynagrodzenia w relacji do uzyskanej dla klienta kwoty ma istotne uzasadnienie ekonomiczne. Tworzy bowiem ekonomiczny mechanizm finansowania spraw, których powód nie jest w stanie samodzielnie finansować. Mechanizm ten służy zarówno klientowi jak i prawnikowi do efektywnej alokacji i podziału ryzyka ekonomicznego związanego z postępowaniem, zwłaszcza postępowaniem grupowym. Ważnym uzasadnieniem *success fee* jest także typowa asymetria informacyjna pomiędzy prawnikiem i klientem. *Success fee* odpowiada na problem moralnego hazardu: jeżeli klient nie może w pełni kontrolować ani rzeczowo

ocenić pracy pełnomocnika, to uzależnienie wynagrodzenia pełnomocnika od wyniku tej pracy jest uzasadnione i bardziej efektywne niż wynagrodzenie godzinowe (W. Emons z powołaniem m.in. na Posnera, *Conditional versus contingent Fees*, „Oxford Economics Papers“, http://staff.wvi.unibe.ch/emons/downloads/oep_eng.pdf s. 5, dostęp: 1 czerwca 2019 r.).

Wyniki badań empirycznych na rzecz brytyjskich instytucji publicznych nie potwierdzają, iż wynagrodzenia uzależnione od wyników zwiększają liczbę bezzasadnych postępowań (*frivolous claims*) albo tworzą kulturę litygacyjną. (R. Moorhead, P. Hurst (Civil Justice Council), *Contingency Fees. A Study of their operation in the United States of America. A Research Paper informing the Review of Costs*, 2008 https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2011/06/JCO_Documents_CJC_Publications_CJC+papers_Civil+Justice+Council+Contingency+Fees+Report.pdf, dostęp: 1 czerwca 2019 r.).

Z obiektywnego punktu widzenia można więc stwierdzić, że sama konstrukcja ocenianych klauzul nie budzi wątpliwości. Wynagrodzenie związane z wartością uzyskaną dla klienta oznacza, że jest mu ono od początku znane i przez niego akceptowane. Klient może je zaakceptować, odrzucić albo negocjować stawkę. Wskazanie stawki godzinowej jako podstawy ustalenia wynagrodzenia nie zawsze natomiast pozwala na preferowane przez strony wyważenie ryzyka i poznanie klientowi maksymalnej kwoty zobowiązania, zwłaszcza w tych przypadkach, w których maksymalna wysokość wynagrodzenia prawnika nie została odrębnie określona w umowie. Może się okazać, że kwota wynagrodzenia ustalona przy zastosowaniu stawki godzinowej przewyższy kwotę dochodzonego roszczenia. W interesie publicznym wprowadzono więc mechanizmy chroniące interesy podmiotów państwowych utrudniające nadużywania umów, w których maksymalna wysokość wynagrodzenia prawnika nie jest określona w umowie (zob. art. 20 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2261 ze zm., a także art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1182).

Oznaczenie wynagrodzenia przez odnośnienie go do wartości uzyskanego odszkodowania przesądza, że jest ono płatne z dołu, dopiero po zakończeniu sprawy. Oznacza to, że klient jest kredytowany na koszt i ryzyko prowadzącego sprawę, co ma niebagatelne znaczenie zwłaszcza w licznych przypadkach dochodzenia odszkodowań przez osoby niezamożne. Odrzucenie tej metody ustalania wynagrodzenia efektywnie ograniczałoby prawa osób niezamożnych utrudniając im dochodzenie roszczeń, co rodziłoby szczególnie sprzeciw w sprawach osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, np. ciężko poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych albo wskutek błędów medycznych. Skuteczna ochrona najbardziej żywotnych interesów każdej jednostki, a więc tych, które odnoszą się do życia, zdrowia i integralności cielesnej jest konstytucyjnym wymogiem bezwzględnej ochrony godności ludzkiej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 1 września 2006 r., SK 14/05; 5 marca 2003 r., K 7/01). Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela ten pogląd.

Uwagi te prowadzą do stwierdzenia, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest ustawowych zakazów kształtowania podstaw ustalenia wynagrodzenia w relacji do uzyskanego odszkodowania. Klauzula *success fee* nie narusza także natury stosunku, w którym dłużnik zobowiązuje się dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Skarżący nie wskazał także szeroko akceptowanej zasady współżycia społecznego, która generalnie sprzeciwiałaby się klauzuli *success fee* korzystnej z reguły dla obu stron umowy.

Pojawia się pytanie, czy ochronę słabszej strony umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zapewnić mogłyby przepisy art. 385¹-385⁴ k.c. Jak podkreśla się w orzecznictwie, stanowią one rdzeń systemu ochrony konsumenta przed wykorzystywaniem przez

przedsiębiorców silniejszej pozycji kontraktowej, ponieważ wprowadziły instrument wzmoczonej – względem zasad ogólnych (art. 58 § 2, art. 353¹ i art. 388 k.c.) – kontroli treści klauzul abuzywnych (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2018 r., III CZP 29/17). Przepisy te znajdują jednak zastosowanie tylko w niektórych przypadkach klauzul *success fee*, wtedy mianowicie, gdy to świadczenie główne zostanie niejednoznacznie określone. Przepisy te nie znajdują bowiem zastosowania w przypadkach klauzul umownych, które zostały sformułowane w sposób jednoznaczny (art. 385¹ § 1 zd. 2 k.c.), choćby przedsiębiorca posługiwał się wzorcami umownymi.

Tylko więc ustawodawca może podjąć interwencję i zdecydować, czy utrzymać zasadę umownego kształtowania wynagrodzeń na konkurencyjnym rynku usług prawniczych, czy też na podstawie rzetelnych badań przesądzić, czy uzasadnione byłoby wprowadzenie sztywnej, maksymalnej wysokości *success fee* w umowach o świadczenie usług prawnych lub także innych umowach o świadczenie usług. Decydując się na ten krok ustawodawca powinien respektować zasadę równości w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Nie należy też tracić z pola widzenia faktu, że ogólny zakaz *success fee*, w tym zakaz *quota litis* w umowach o świadczenie pomocy prawnej, w tym o wykonywanie zastępstwa procesowego został w orzecznictwie obcym oceniony jako naruszający konstytucyjne gwarancje wolności działalności gospodarczej oraz wykonywania zawodu (zob. np. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN z 12 grudnia 2006 r., 1 BVR 2576/04).

Bezasadny okazał się także zarzut błędnej wykładni art. 58 k.c. w związku z art. 87 k.p.c. i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

Po pierwsze dlatego, że w niniejszej sprawie treścią i celem umów o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych był m.in. wybór profesjonalnego pełnomocnika dającego rękojmię należytego wykonywania zastępstwa procesowego, a nie wykonywanie zastępstwa procesowego bez uprawnień. Pomijając w tym miejscu brak właściwie sformułowanych zarzutów skargi, należy stwierdzić, że z akt sprawy nie wynika, aby treścią i celem stron umowy było wkroczenie w kompetencje fachowego pełnomocnika, skoro wprost w umowie strony wskazały, że zastępstwo procesowe przed sądem będzie wykonywał wskazany z imienia i nazwiska radca prawny, a klienci wyrażają na to zgodę. Nie ulega też wątpliwości, że ów radca prawny został rzetelnie wybrany, skoro skutecznie w interesie klientów wykonywał w sprawie zastępstwo procesowe.

Po drugie, nie ma podstaw do przyjęcia, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez osoby niebędące adwokatami lub radcami prawnymi jest sprzeczne z prawem. W wyroku z 26 listopada 2003 r., SK 22/02 Trybunał Konstytucyjny przesądził, że stosowanie sankcji karnych wobec osób z wyższym wykształceniem prawniczym świadczących usługi pomocy prawnej, niespełniających wymagań przewidzianych dla wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata, jest niezgodne z Konstytucją RP.

Po trzecie, w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, iż podmiotem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej jest każdy, w szczególności osoby fizyczne (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; 14 czerwca 2004 r., SK 21/03; 27 lipca 2004 r., SK 9/03; 19 stycznia 2010 r., SK 35/08; 27 lutego 2014 r., P 31/13). Z wolności gospodarczej korzystają więc także osoby, które – jak powód w niniejszej sprawie – prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą.

Gdyby więc przyjąć, że oceniane umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zakładały także świadczenie usług pomocy prawnej, to Sąd Najwyższy nie miałby wystarczających podstaw do stwierdzenia ich sprzeczności z prawem.

W ocenie Sądu Najwyższego, jedynie ustawodawca mógłby ograniczyć zakres zarobkowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i świadczenia pomocy prawnej. Do ustawodawcy należy ocena, czy silniejsze racje interesu publicznego przemawiają za wyłączeniem świadczenia pomocy prawnej przez członków korporacji zawodowych, czy też za otwarciem tej formy aktywności dla osób nienależących do korporacji prawniczych. Za pierwszym rozwiązaniem przemawiają względy wskazujące na potrzebę ochrony dobra wymiaru sprawiedliwości i możliwie wysokiego standardu świadczenia pomocy prawnej związanego z poszanowaniem zasad etyki powszechniej, będącej podstawą etyki zawodowej oraz istnieniem nadzoru korporacyjnego, za drugim – ochrona praw i interesów osób, których nie stać na pomoc prawną świadczoną przez adwokatów i radców prawnych oraz konstytucyjna wolność działalności gospodarczej, będąca podstawą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 i 22 Konstytucji RP).

Sąd Najwyższy nie jest demokratycznie legitymowaną ustawodawcą i nie może zakazywać umownego dochodzenia roszczeń przez podmioty, które nie należą do korporacji zawodowych. Sąd Najwyższy nie może zmieniać utrwalonej praktyki wykładni prawa, abstrahując od faktu, że umowy te są od wielu lat rutynowo zawierane z podmiotami prowadzącymi zarejestrowaną działalność gospodarczą. Jak już podkreślono, dla ogółu poszkodowanych, w tym w szczególności dla osób ubogich, których nie stać na kredytowanie postępowania, korzystny jest stan, w którym zapewniona jest szeroka dostępność usług prawnych.

Skarżący nie wykazał także naruszenia art. 58 k.c. przez błędną wykładnię, tj. przez przyjęcie, że umowy w rzeczywistości są zgodne z art. 388 § 1 k.c. w zw. z art. 487 § 2 k.c. Niezależnie od nieprecyzyjnego sformułowania zarzutu, nie jest on uzasadniony w realiach niniejszej sprawy. Art. 487 § 2 k.c. nie stanowi podstawy kontroli ekwiwalentności świadczeń. Przepis ten zawiera jedynie definicję umowy wzajemnej. Umowa zlecenia, ale także inne umowy o świadczenie usług, w tym usług prawnych mogą być nieodpłatne. Sama obiektywna nieekwiwalentność świadczeń z pewnością nie przesądza o wyzysku. Brak też podstaw do utożsamiania umownego wynagrodzenia za dochodzenie roszczeń z kosztami pomocy prawnej udzielanej z urzędu czy traktowania ich jako miary wyzysku. Sąd II instancji prawidłowo ustalił, a skarżący tej oceny nie zakwestionował przez sformułowanie zarzutów procesowych, iż w ustalonym stanie faktycznym nie można przyjąć, że doszło do wyzysku. Sąd Najwyższy nie może ustalać, czy pozwani mieli rzeczywiście świadomość wysokości ustalonego jednoznacznie w umowie wynagrodzenia oraz czy wiedzieli na jaką sumę opiewało ubezpieczenie. Także z obiektywnego punktu widzenia zawarte umowy nie były rażąco niekorzystne, dawały bowiem realną podstawę do odzyskania należnego im odszkodowania, co też się stało.

Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie koszty procesu kierując się zasadą, że zniesienie kosztów procesu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, wnoszonej *de lege lata* wyłącznie przez podmioty publiczne, jest zawsze uzasadnione publicznymi celami tego postępowania. W ocenie Sądu Najwyższego art. 398¹⁸ k.p.c. stosowany w postępowaniu skargowym z racji art. 95 pkt 1 u.s.n. egzemplifikuje wskazaną zasadę. Jednocześnie Sąd Najwyższy przyznał pełnomocnikowi pozwanych ustanowionemu z urzędu koszty nieopłaconej pomocy prawnej stosownie do § 16 ust. 4 pkt 3 i § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2019 r., poz. 18).

Z powyższych względów, na podstawie 91 § 1 u.s.n., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
Ławnika SN Mariusza Konrada Kolankowskiego
do wyroku Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r.,
w sprawie I NSNc 7/19**

Zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Sądu Najwyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Wydział I z dnia 03.06.2019 oddalającego skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego w sprawie sygn. akt I NSNc 7/19

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 03.06.2019 Sąd Najwyższy, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Wydział I oddalił skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego w sprawie sygn. akt I NSNc 7/19.

Uważam, że w niniejszej sprawie zachodziły podstawy do uwzględnienia skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego.

Swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

W przedmiotowej sprawie Sąd Rejonowy w B. oddalił powództwo w przeważającej części. W uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy w B. wskazał, iż powód nie mógł zobowiązać się do świadczenia pomocy prawnej na rzecz strony pozwanej na etapie postępowania sądowego i żądać za te czynności wynagrodzenia. Powód nie posiadał bowiem uprawnień profesjonalnego pełnomocnika przysługujących m.in. adwokatom, czy radcom prawnym. Ponadto Sąd Rejonowy w B. słusznie zauważył, że wynagrodzenie za pełnienie funkcji profesjonalnego pełnomocnika w przedmiotowej sprawie otrzymał ustanowiony z urzędu radca prawny.

Od wyroku Sądu Rejonowego w B. apelację złożył powód.

Sąd Okręgowy w B. przyznał rację powodowi i wyrokiem z dnia 22.02.2017 zmienił zaskarżony wyrok i uwzględnił powództwo w całości. Tym samym Sąd Okręgowy w B. zasądził od pozwanych na rzecz powoda kwotę 11.734,23 PLN.

W moim przekonaniu za słuszną należy uznać argumentację zawartą w uzasadnieniu Sądu Rejonowego w B. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że umowa podpisana przez pozwanych z powodem jest zgodna z prawem. Mając na względzie realia przedmiotowej sprawy, a przede wszystkim fakt, iż pozwani to ludzie w podeszłym wieku, którzy niedawno przeżyli życiową tragedię, należy uznać, że doszło do podpisania niekorzystnej dla pozwanych umowy.

W umowie powód zobowiązał się do m.in. świadczenia pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego, za co miał otrzymać wynagrodzenie w postaci tzw. *success fee* w wysokości 30% wartości odszkodowania. Jednakże powód nie posiadał uprawnień profesjonalnego pełnomocnika i nie mógł reprezentować pozwanych w sądzie. Powód natomiast pomógł pozwanym w sporządzeniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Sąd uwzględnił wniosek i ustanowił na rzecz pozwanych pełnomocnika z urzędu w osobie radcy prawnego. Za wykonanie czynności radca prawny otrzymał stosowne wynagrodzenie, które w całości pokrył Skarb Państwa.

Moim zdaniem w przedmiotowej sprawie orzeczenie wydano z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej.

Powód miał świadomość w jakiej sytuacji życiowej oraz majątkowej znajdują się pozwani. Powód miał również świadomość, że pozwani nie mają dostatecznej wiedzy w tematyce roszczeń odszkodowawczych oraz prawa w ogóle. Ponadto powód zobowiązał się do zastępstwa procesowego nie posiadając w tym względzie uprawnień, a w zamian zażądał wynagrodzenia w wysokości 30% wysokości odszkodowania, mimo że część wynagrodzenia została pokryta przez Skarb Państwa. Wobec braku odpowiednich uprawnień po stronie powoda, cały ciężar odpowiedzialności za wynik sprawy spoczął na barkach profesjonalnego pełnomocnika ustanowionego dla pozwanych z urzędu. Radca prawny polegaj pozwanych i otrzymał za to stosowne wynagrodzenie. Powód natomiast całkowicie pominął tę kwestię, tzn., że sprawę *de facto* wygrał radca prawny, i zażądał od pozwanych wynagrodzenia w takiej wysokości, jakby to on poprowadził całą sprawę od początku do końca.

W moim mniemaniu powód winien obniżyć wartość dochodzonego przez niego wynagrodzenia przynajmniej o kwotę równą wysokości wynagrodzenia otrzymanego przez radcę prawnego za pomoc prawną świadczoną z urzędu. Nie czyniąc tego powód nadużył zaufania, którym obdarzyli go pozwani. Należy bowiem zauważyć, że umowa jaką zawarli strony jest umową szczególnego zaufania. W tego typu kontraktach ludzie powierzają innym osobom szczególne obowiązki oraz dzielą się z nimi szczególnymi przeżyciami licząc przy tym, że druga strona potraktuje ich profesjonalnie i uczciwie. Dlatego powód nie powinien wykorzystywać trudnego położenia pozwanych, ich niewiedzy i starszego wieku. Niezaprzeczalnym jest fakt, że część zobowiązania została wykonana przez radcę prawnego. Za tę część radca prawny otrzymał wynagrodzenie, a powód winien mieć tego świadomość i obniżyć wartość dochodzonego przez niego roszczenia.

Tym samym w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z nieadekwatnością świadczeń i rażącym naruszeniem zasad współżycia społecznego. Dlatego też uważam, że skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego zasługiwała na uwzględnienie.

Wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r.

I NSNc 9/19

Tezy:

1. Pomimo zaniechania wskazania przez ustawodawcę, że przepisy o skardze kasacyjnej stosuje się do skargi nadzwyczajnej „odpowiednio”, konieczność takiego sposobu stosowania tych przepisów nie może budzić wątpliwości. W zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, w zakresie spraw cywilnych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące skargi kasacyjnej.

2. W postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia wskazanego w art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia.

3. W praktyce obrotu prawnego często występują sytuacje, w których nawet najbardziej skrupulatne wykonanie określonego prawa podmiotowego prowadzić może do powstania rażącej niesprawiedliwości (*summum ius summa iniuria*). Wówczas tak rozumiana sprawiedliwość formalna, ustąpić powinna sprawiedliwości materialnej. Realizacji tego celu służy przewidziana w art. 5 k.c. instytucja uznania wykonania prawa podmiotowego za nadużycie. Uwzględnienie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, nakazuje zaś przyjąć, że odwołanie się do zasad współzycia społecznego to nic innego jak odwołanie się do ogólnej idei słuszności oraz powszechnie uznawanych wartości determinujących zasady etycznego i uczciwego postępowania.

Przewodniczący: sędzia SN Jacek Widło

Sędziowie SN: Tomasz Demendecki, Paweł Księżak, Oktawian Nawrot (sprawozdawca), Krzysztof Wiak

Lawnicy SN: Bogdan Marian Gutowski, Marek Sławomir Molczyk

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa miasta W. przeciwko D. P. o zapłatę po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 lipca 2019 r.

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego z dnia 20 lutego 2019 r. od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt I ACa (...)

1. uchyła częściowo zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w zakresie zmieniającym wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r., sygn. akt I C (...) oraz w punkcie drugim w zakresie oddalenia apelacji pozwanej;

2. zmienia punkt pierwszy wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r. sygn. akt I C (...), w ten sposób, że oddala powództwo w całości;

3. uchyła punkt drugi i trzeci wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r., sygn. akt I C (...);

4. oddała skargę nadzwyczajną w pozostałej części;
5. znosi wzajemnie koszty procesu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2008 r. D. P. (dalej: „pozwana”) zawarła z miastem W. (dalej: „Powód”) umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu nr 1 przy ul. D. w W. oraz umowę sprzedaży i oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste (k. 10 i n.). W wyżej wskazanej umowie cenę lokalu ustalono na kwotę 336.477,00 zł, zaś powód udzielił pozwanej bonifikaty w wysokości 90% odpowiadającej kwocie 302.829,00 zł.

W dniu 6 sierpnia 2009 r. pozwana zbyła wyżej wskazany lokal wskutek zawarcia umowy sprzedaży z osobą trzecią za kwotę 450.000,00 zł (k. 16 i n.).

Z uwagi na to, że pozwana zbyła lokal mieszkalny nabyty od powoda przed upływem 5 lat od udzielenia bonifikaty, w dniu 8 stycznia 2013 r. (data wpływu pisma do Sądu Okręgowego w W.) powód skierował przeciwko pozwanej pozew o zapłatę kwoty 339.319,72 zł tytułem zwrotu kwoty odpowiadającej wysokości uzyskanej bonifikaty po waloryzacji, wskazując jako podstawę prawną art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741; dalej: „u.g.n.”) oraz treść umowy nabycia lokalu zawartej między powodem a pozwaną.

Nakazem zapłaty z dnia 25 stycznia 2013 r. (I Nc (...)) wydanym w postępowaniu upominawczym, Referendarz Sądu Okręgowego w W. nakazał pozwanej zapłatę kwoty 339.319,72 zł wraz z ustawowymi odsetkami tej kwoty od dnia 22 października 2011 r. do dnia zapłaty oraz kwoty 11.441,50 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (k. 39).

W dniu 12 lutego 2013 r. (data wpływu pisma do Sądu Okręgowego w W.) pozwana wniosła sprzeciw od nakazu zapłaty.

W sprzeciwie pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości, wskazując, że wysokość żądanej przez powoda kwoty tytułem zwrotu przyznanej bonifikaty nie jest uzasadniona, ze względu na fakt, że znaczna część środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy została przeznaczona na zakup innego lokalu mieszkalnego (k. 45 i n.).

Po rozpoznaniu sprzeciwu pozwanej, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 28 czerwca 2013 r. (I C (...)) zasądził od pozwanej kwotę 51.238,67 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 22 października 2011 r., oddalając w pozostałej części powództwo, a ponadto zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 3.649,06 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (k. 97).

Sąd Okręgowy w W. podzielił reprezentowany w orzecznictwie i literaturze pogląd, w świetle którego w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego z bonifikatą, który następnie został zbyty przed upływem pięciu lat, po stronie pierwotnego nabywcy lokalu powstaje obowiązek zwrotu części uzyskanej przez niego bonifikaty, jednak w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej ze zbycia, nieprzeznaczonej na zakup innego lokalu mieszkalnego (k. 101). Sąd wskazał ponadto, że do kategorii kosztów zwolnionych z obowiązku zwrotu nie mogą być zaliczone nakłady związane z wykończeniem lub remontem lokalu, a także poniesione przez pozwaną koszty prowizji dla agencji nieruchomości (k. 102).

Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone zarówno przez pozwaną (k. 109 i n.), jak i przez powoda (k. 116 i n.).

Po rozpoznaniu apelacji obu stron, Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 11 grudnia 2013 r. (I ACa (...)) zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w W. w ten sposób, że zasądził od pozwanej dalszą kwotę 3.263,63 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia

22 października 2011 r. do dnia zapłaty oraz zasądził dalsze koszty postępowania. Sąd Apelacyjny stwierdził, że sąd pierwszej instancji w sposób właściwy zastosował przepisy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego, poza pominięciem waloryzacji bonifikaty przy jej rozliczeniu.

Pozwana wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości. Skarga oparta została na podstawie naruszenia prawa materialnego:

- przez błędną wykładnię art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., polegającą na wadliwym przyjęciu, że konieczne jest wykorzystanie całej kwoty uzyskanej ze sprzedaży lokalu nabytego z bonifikatą, aby nie powstał obowiązek zwrotu jakiegokolwiek części bonifikaty;
- przez niezastosowanie art. 5 k.c.

Skarżąca domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylecia tego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz w obu wypadkach – o stosowne orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Powód wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na jego rzecz od pozwanej kosztów postępowania.

W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanej, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 11 lutego 2015 r. (I CSK (...)) uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) (I ACa (...)) w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r. (I C (...)) oraz w części oddalającej apelację pozwanej i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) (k. 242 i n.). Ponadto, jako że pozwana zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, w tym w części dla niej korzystnej, Sąd Najwyższy odrzucił skargę kasacyjną w zakresie, którego nie obejmował *gravamen* (k. 244).

W uzasadnieniu do wyroku Sąd Najwyższy uznał za zasadny zawarty w skardze kasacyjnej zarzut nierozważenia przez Sąd Apelacyjny w (...) zasadności roszczeń powoda pod kątem ich zgodności z zasadami współżycia społecznego. W ocenie Sądu Najwyższego waga okoliczności, które zmusiły pozwaną do sprzedaży mieszkania z bonifikatą i zakupu innego, w zestawieniu z oceną jej sytuacji rodzinnej i majątkowej powinna stać się bazą do zbadania, czy zachodzą przesłanki umożliwiające uznanie roszczenia o zwrot bonifikaty za nadużycie prawa podmiotowego powoda. Sąd Najwyższy nie podzielił natomiast przedstawionego przez skarżącą kierunku wykładni, jakoby w świetle art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., relewantne dla ustania obowiązku zwrotu uzyskanej bonifikaty było przeznaczenie chociażby części uzyskanej ze zbycia bonifikowanego lokalu mieszkalnego na zakup innego.

Wyrokiem z dnia 8 października 2015 r. Sąd Apelacyjny w (...) (I ACa (...)) zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r. (I C (...)) w ten sposób, że w punkcie 1 oddalił powództwo o zasądzenie kwoty 11.238,67 zł wraz z ustawowymi odsetkami i kolejno oddalił apelację pozwanej w pozostałej części, oddalił apelację powoda i zniósł wzajemnie koszty postępowania pomiędzy stronami.

W oparciu o art. 5 k.c. Sąd uznał, że należy odstąpić od obciążenia pozwanej obowiązkiem zwrotu pełnej kwoty bonifikaty w wysokości zwaloryzowanej, to jest kwoty 54.402,03 zł i ograniczyć ten obowiązek do zwrotu 40.000 zł. Podkreślił, że brak oszczędności, majątku i niewielkiej wysokości emerytura, nie mogą w tym wypadku stanowić podstawy do całkowitego zwolnienia pozwanej z obowiązku zapłaty w oparciu o art. 5 k.c. Jednocześnie Sąd Apelacyjny w (...) przyjął, że pozwana nie znajdowała się w sytuacji szczególnie trudnej życiowo, na przykład niesprawności wymagającej stałej opieki, wymuszającej podjęcie natychmiastowych działań, które miałyby prowadzić do poprawy jej sytuacji.

Od powyższego orzeczenia Prokurator Generalny (dalej: „Skarżący”) skierował – za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego w (...) – skargę nadzwyczajną, która wpłynęła do Sądu Najwyższego wraz z aktami sprawy w dniu 4 kwietnia 2019 r.

Skarżący na podstawie art. 89 § 1 i § 2 w zw. z art. 115 § 1 i § 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.; dalej: „u.s.n.”), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) (I ACa (...)) w zakresie punktu 1, 2, 4, 5, tj. w części, w której zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r. (I C (...)) w ten sposób, że oddalił powództwo o zasądzenie kwoty 11.238,67 zł wraz z ustawowymi odsetkami (pkt 1 orzeczenia); oddalił apelację pozwanej w pozostałej części (pkt 2 orzeczenia) oraz w zakresie orzeczenia o kosztach postępowania (pkt. 4 i 5 orzeczenia).

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n. Skarżący zarzucił wyżej wskazanemu wyrokowi oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału dowodowego wyrażającą się w przyjęciu, że zgromadzony materiał dowodowy odnośnie sytuacji osobistej, rodzinnej, zdrowotnej i finansowej pozwanej nie jest podstawą do ustalenia nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających uznanie, że dochodzone przez miasto W. roszczenie o zapłatę jest w całości – a nie jedynie co do kwoty 11.238,67 zł – sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, podczas gdy prawidłowo dokonane ustalenia nakazują uznać, że w sprawie zachodzą podstawy do oddalenia żądania powództwa w całości na zasadzie art. 5 k.c., jako stanowiącego nadużycie prawa podmiotowego powoda.

Na podstawie art. 91 § 1 u.s.n. i art. 388 § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n., Skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w części, tj. punktów 1, 2, 4, 5 i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w W. (I C (...)) i oddalenie powództwa w całości oraz uchylenie punktu 3 i orzeczenie o kosztach postępowania stosownie do rozstrzygnięcia, a nadto orzeczenie o kosztach postępowania drugiej instancji i o kosztach za pomoc prawną udzieloną pozwanej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.

2. wydanie przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 8 października 2015 r. (I ACa (...)) do czasu ukończenia postępowania ze skargi nadzwyczajnej, z uwagi na grożącą D. P. niepowetowaną szkodę wynikającą z prowadzonej przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym pod sygn. Km (...) egzekucji z jej majątku, skierowanej aktualnie do zajmowania przez nią lokalu.

W uzasadnieniu do skargi nadzwyczajnej Skarżący wskazał, że pomimo zgromadzenia materiału dowodowego świadczącego o tym, że sprzedaż lokalu i zakup innego było spowodowane ciężką, szczególnie trudną sytuacją osobistą, zdrowotną i rodzinną pozwanej, a w jej wyniku nie uzyskała ona żadnych korzyści finansowych, Sąd Apelacyjny w (...) uznał, że nie ma podstaw do uznania całości roszczenia za nadużycie prawa podmiotowego i oddalenia powództwa w całości. W ocenie Skarżącego Sąd nie uwzględnił okoliczności, że niewątpliwie celem działania pozwanej było zaspokojenie jej potrzeb mieszkaniowych, a wskaźnik proporcji ceny zapłaconej za nowy lokal jest wysoki w stosunku do środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od miasta z bonifikatą. Sąd nie uzasadnił stanowiska, dlaczego na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalił, że roszczenie we wskazanej wyżej, konkretnej, zasądzonej kwocie jest zgodne z zasadami współżycia społecznego.

Nie negując istnienia podstawy prawnej do żądania zwrotu zwaloryzowanej opłaty, Skarżący wskazał, że względ na zabezpieczenie interesów finansowych miasta powinien ustąpić ważnemu społecznie interesowi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywatela, zapewnienia mu godnych warunków dostosowanych do jego możliwości wynikających ze stanu zdrowia oraz sytuacji osobistej i rodzinnej. W realiach niniejszej sprawy, zarówno wykup lokalu z bonifikatą, jak i jego późniejsza sprzedaż i zakup innego lokalu realizowały wyłącznie cel mieszkaniowy. Konieczność zbycia dofinansowanego lokalu wynikała z okoliczności obiektywnych, niezależnych od pozwanej. Nie działała ona przy tym z pobudek uzasadniających odebranie bonifikaty. Ponadto nie doszło do wzbogacenia się po stronie pozwanej. Skarżący podkreślił, że pozwana sprzedała lokal, w którym zamieszkiwała kilkadziesiąt lat, co również wskazuje, że działanie to było wymuszone przez stan jej zdrowia i brak możliwości dalszego, prawidłowego funkcjonowania w dotychczas zajmowanym mieszkaniu.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną powód wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie oraz zwrot kosztów postępowania. Zdaniem powoda skarga nadzwyczajna powinna zostać odrzucona na podstawie art. 90 § 2 u.s.n., w świetle którego skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Wskazał przy tym, że skarga kasacyjna złożona w sprawie opierała się na tych samych zarzutach, co skarga nadzwyczajna, czyli na naruszeniu art. 5 k.c. W tym kontekście powód nie podzielił stanowiska skarżącego, zgodnie z którym art. 90 § 2 u.s.n. nie ma zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na zaskarżenie skargą kasacyjną innego, niż skarżone skargą nadzwyczajną orzeczenia, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 11 grudnia 2013 r. (I ACa (...)). W ocenie powoda art. 90 § 2 u.s.n. nie zawiera sformułowania ograniczającego złożenie skargi nadzwyczajnej do tego samego orzeczenia, w przeciwieństwie do art. 90 § 1 u.s.n.

Powód nie podzielił ponadto stanowiska skarżącego co do braku uzależnienia możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej od wartości przedmiotu zaskarżenia, gdyż art. 95 pkt 1 u.s.n. nie wyklucza zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., zgodnie z którym niedopuszczalna jest skarga kasacyjna, w której wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych.

Na wypadek merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi nadzwyczajnej, powód wniósł ponadto o oddalenie skargi nadzwyczajnej jako bezpodstawnej. Wskazał, że uznanie sprzeczności z zasadami współżycia społecznego w celu łagodzenia rygoryzmu zasad prawnych i dostosowaniu ich do potrzeb życia powinno mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po bardzo wnikliwym przeanalizowaniu wszystkich okoliczności. Pozytywnie powód ocenił występującą – w jego ocenie – w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, jak również orzecznictwie z ostatnich lat, tendencję do powściągliwego stosowania art. 5 k.c.

Powód nie podzielił stanowiska skarżącego, w świetle którego wystąpienie ze skargą nadzwyczajną w niniejszej sprawie jest konieczne dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie podzielił także twierdzenia, że pozwana nie uzyskała żadnych korzyści majątkowych w wyniku zbycia lokalu mieszkalnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna zasługiwała na uwzględnienie.

Żyjący na przełomie III i IV wieku n.e. wybitny jurysta rzymski Hermogenian powiedział, że prawo powinno być ustanawiane dla człowieka. Słowa te z powodzeniem moż-

na odnieść również do fenomenu jakim jest stosowanie prawa, w szczególności sądowy wymiar sprawiedliwości – prawo powinno być stosowane dla człowieka. Niewątpliwie to m.in. miał na myśli ustawodawca wprowadzając ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest skarga nadzwyczajna. Za jego pomocą możliwe jest bowiem korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych, z uwagi na ich sprzeczność z elementarnym poczuciem słuszności, a właśnie elementarnego poczucia sprawiedliwości i słuszności dotyczy wniesiona przez Prokuratora Generalnego skarga nadzwyczajna.

W art. 89 § 2 u.s.n. ustawodawca wskazał katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. W myśl tego przepisu należy do nich m.in. występujący w niniejszym postępowaniu w charakterze skarżącego Prokurator Generalny. W związku z powyższym uznać należy, że skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej w niniejszej sprawie.

Przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej zostały zamieszczone m.in. w art. 89 § 1 u.s.n. Należą do nich: prawomocność orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego, konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, spełnienie jednego z warunków, zgodnie z którym orzeczenie: narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, oraz brak możliwości uchylecia lub zmiany orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Z kolei w myśl art. 89 § 3 u.s.n. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania.

Jednakże zgodnie z art. 89 ust. § 4 u.s.n., jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w § 1, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylene orzeczenia naruszyłyby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.s.n.

Pamiętać także należy o art. 115 § 1 u.s.n., w myśl którego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie u.s.n., tj. do dnia 3 kwietnia 2021 r. (art. 136 u.s.n.), skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. W takim wypadku przepisu art. 89 § 3 zd. 1 u.s.n. nie stosuje się.

Skarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) został wydany w dniu 8 października 2015 r., co przesądza o dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w świetle art. 115 § 1 u.s.n.

Badając ustawowe przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej na gruncie niniejszej sprawy, wskazać należy, że nie budzi wątpliwości, że skarżone orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny. Zaskarżony wyrok jest również prawomocny. Ponadto orzeczenie to nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków

zaskarżenia. Sąd Najwyższy nie dostrzega w szczególności możliwości uchylenia wyroku w drodze skargi o wznowienie postępowania (art. 401–403 k.p.c.), skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹¹ § 3 k.p.c.), skargi kasacyjnej (art. 398¹ k.p.c.), a także wniosku przewidzianego w art. 96 § 1 u.s.n.

W dalszej kolejności odnieść się należy do wyrażonego przez Powoda w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną zapatrywania co do niedopuszczalności skargi nadzwyczajnej ze względu na wartość przedmiotu sporu. Przypomnieć należy, że problem ten był przedmiotem analizy ze strony Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 8 maja 2019 r. (I NSNc 2/19). W przytoczonym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał, że „w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398² § 1 KPC, uzależniającego dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Innymi słowy, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 SNU bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia”. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela powyższy pogląd.

Zgodnie z art. 95 pkt 1 u.s.n. w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy, do skargi nadzwyczajnej stosuje się w zakresie spraw cywilnych przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ k.p.c.

Nie ulega wątpliwości, że wśród przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej znajduje się szereg uregulowań, które nie mogą znaleźć zastosowania do skargi nadzwyczajnej. Należy do nich m.in. art. 398¹ § 1 k.p.c., wyznaczający zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą kasacyjną. W tym zakresie u.s.n. zawiera bowiem autonomiczne uregulowanie, z którego wynika, że przedmiotem skargi nadzwyczajnej może być każde orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, czyli nie tylko orzeczenie wymienione w art. 398¹ § 1 k.p.c. (*vide* art. 89 § 1 u.s.n.). Podobnie rzecz przedstawia się w wypadku podstaw skargi nadzwyczajnej. W postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną nie powinien znaleźć zastosowania art. 398³ k.p.c. statuujący podstawy skargi kasacyjnej, gdyż podstawy skargi nadzwyczajnej zostały uregulowane odmiennie w art. 89 § 1 u.s.n., będącym uregulowaniem o charakterze *legis specialis* w stosunku do postanowień k.p.c. w przedmiotowym zakresie.

Powyższe odnosi się także do art. 398⁵ k.p.c. w zakresie terminu na wniesienie skargi. Ten ostatni został bowiem określony dla skargi nadzwyczajnej w art. 89 § 3 i art. 115 ust. 1 u.s.n. Podobnie zastosowania nie może znaleźć art. 398¹⁰ zd. 1 k.p.c. ze względu na odrębne ukształtowanie składu Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej w art. 94 u.s.n., a także art. 398¹³ § 2 k.p.c. *in fine*, gdyż skarga nadzwyczajna może zostać oparta na zarzucie błędu w ustaleniach faktycznych (art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n.), co wyklucza w takim wypadku związanie Sądu Najwyższego ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku art. 398¹⁴, 398¹⁵ § 1 zd. 1, 398¹⁶, 398¹⁹ zd. 1 k.p.c. z uwagi na odrębne uregulowanie sposobów rozstrzygnięcia skargi nadzwyczajnej w art. 91 § 1 u.s.n.

Zatem wbrew dosłownej treści art. 95 pkt 1 u.s.n., nie tylko art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ k.p.c. nie mogą znaleźć zastosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, lecz powyższe odnosi się w takim samym stopniu do szeregu innych przepisów dotyczących skargi kasacyjnej.

Jednocześnie Sąd Najwyższy pragnie przypomnieć, że część przepisów o skardze kasacyjnej może znaleźć zastosowanie do skargi nadzwyczajnej wprost.

Dotyczy to w szczególności art. 398⁴ § 1 i 3, 398⁵ § 1 *in principio*, 398⁸, 398¹⁰ zd. 2, 398¹¹ § 2–4, 398¹², 398¹³ § 1 i 2, 398¹⁵ § 1 zd. 2 i § 2, 398¹⁷, 398¹⁸, 398²⁰, 398²¹ k.p.c. Część

zaś może być zastosowana jedynie z odpowiednimi modyfikacjami. Dotyczy to w szczególności art. 398⁶, art. 398⁷, art. 398¹¹ § 1, art. 398¹⁹ zd. 2 k.p.c.

Prowadzi to do konkluzji, że pomimo zaniechania wskazania przez ustawodawcę, że przepisy o skardze kasacyjnej stosuje się do skargi nadzwyczajnej „odpowiednio”, konieczność takiego sposobu stosowania tych przepisów nie może budzić wątpliwości. Sąd Najwyższy uznaje wobec tego, że w zakresie nieuregulowanym przepisami u.s.n. do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, w zakresie spraw cywilnych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. dotyczące skargi kasacyjnej.

Z tych powodów Sąd Najwyższym w niniejszym składzie podziela stanowisko, iż w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., uzależniający dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Innymi słowy, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia wskazanego w art. 89 § 1 u.s.n. bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Przyjęcie powyższego poglądu uniemożliwia uwzględnienie zarzutu zawartego w odpowiedzi powoda na skargę nadzwyczajną. Tym samym Sąd Najwyższy nie dostrzega podstaw do odrzucenia skargi nadzwyczajnej ze względu na wartość przedmiotu sporu.

Drugi z zarzutów przedstawionych w replice powoda na skargę nadzwyczajną również dotyczy niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi. Zarzut ten powód oparł na treści art. 90 § 2 u.s.n., w myśl którego skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Tak sformułowany zarzut wymaga rozważenia dwóch podstawowych kwestii. W pierwszej kolejności należałoby ustalić, czy zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej przez powoda oraz w skardze nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego są tożsame w myśl art. 90 § 2 u.s.n. Po drugie, w przypadku stwierdzenia tożsamości zarzutów, należałoby rozważyć, czy między zarzutami podniesionymi w postępowaniu kasacyjnym a niniejszym postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną, występuje wymagany przez art. 90 § 2 u.s.n. związek funkcjonalny, niezbędny dla zaktualizowania się zakazu zawartego w tymże przepisie.

Zauważyć ponadto należy, że art. 90 § 2 u.s.n. wymaga, aby zarzuty „były przedmiotem rozpoznania” przez Sąd Najwyższy. Powyższe oznacza, iż samo powielenie w skardze nadzwyczajnej zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej nie wypełnia jeszcze dyspozycji przedmiotowej normy. Konieczne jest bowiem, aby owe zarzuty zostały merytorycznie rozpoznane przez Sąd Najwyższy (tak K. Szczucki, *Komentarz do art. 89 u.s.n.*, [w:] *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, LEX 2019).

Zarówno wniesiona przez pozwaną skarga kasacyjna, jak i następnie wniesiona przez Prokuratora Generalnego skarga nadzwyczajna, odwołują się do zawartej w art. 5 k.c. konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2015 r. (I CSK 623/14), wydanego po rozpoznaniu skargi kasacyjnej pozwanej, jednoznacznie wynika, iż Sąd Najwyższy rozpoznał podniesiony przez pozwaną zarzut naruszenia art. 5 k.c.

Zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej został sformułowany jako zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 5 k.c. i nieuprawnione przyjęcie, iż żądanie przez powoda zwrotu udzielonej bonifikaty nie stanowi nadużycia prawa (k. 214). W skardze nadzwyczajnej natomiast skarżący zarzucił oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego materiału dowodowego wyrażającą się w przyjęciu, że zgromadzony materiał dowodowy odnośnie sytuacji osobistej, rodzinnej, zdrowotnej i finansowej pozwanej, nie jest podstawą do ustalenia nadzwyczajnych okoliczności uza-

sadniających uznanie, że dochodzone przez miasto W. roszczenie o zapłatę jest w całości – a nie jedynie, co do kwoty 11.238,67 zł – sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, podczas gdy prawidłowo dokonane ustalenia nakazują uznać, że w sprawie zachodzą podstawy do oddalenia żądania powództwa w całości na zasadzie art. 5 k.c., jako stanowiącego nadużycie prawa podmiotowego powoda. Zarzut sformułowany w skardze nadzwyczajnej odnosi się zatem do sprzeczności ustaleń poczynionych przez sąd z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. Zarzut ten – w przeciwieństwie do wyżej przytoczonego zarzutu kasacyjnego – ma charakter jednoznacznie procesowy. Sprowadza się w gruncie rzeczy do wskazania nieprawidłowej oceny materiału dowodowego przez Sąd Apelacyjny.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż brak jest tożsamości między zarzutami podniesionymi odpowiednio w skardze kasacyjnej i skardze nadzwyczajnej. Jakkolwiek oba zarzuty zostały osadzone na konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, w istocie swej mają zupełnie odmienny charakter. Zarzut kasacyjny ma bowiem charakter materialnoprawny, zaś ten zawarty w skardze nadzwyczajnej – formalnoprawny.

Nadto, niezależnie od braku materialnej tożsamości zarzutów, zauważyć należy, że wyżej wymienione środki zaskarżenia zostały wniesione od dwóch różnych orzeczeń Sądu Apelacyjnego w (...), tj. odpowiednio: 1) skarga kasacyjna od wyroku z dnia 11 grudnia 2013 r. (I ACa (...)), zaś 2) skarga nadzwyczajna od wyroku z dnia 8 października 2015 r. (I ACa (...)). Rozważyć zatem należy, czy jest relewantna w świetle wskazanego art. 90 § 2 u.s.n. podmiotowa tożsamość zarzutów zawartych w środkach odwoławczych wniesionych od dwóch różnych orzeczeń.

W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie ograniczenia zawarte w art. 90 § 2 u.s.n. odnoszą się jedynie do zarzutów zawartych w skardze nadzwyczajnej wniesionej od orzeczenia, które uprzednio był przedmiotem kontroli w ramach postępowania kasacyjnego. Nie wystarczy zatem, aby owe zarzuty zostały rozpoznane przez Sąd Najwyższy „w toku postępowania”, tj. wskutek wniesienia kasacji lub skargi kasacyjnej, od jakiegokolwiek z orzeczeń zapadłych w toku postępowania.

Nie sposób zgodzić się z przedstawionym przez powoda w replice na skargę nadzwyczajną poglądem, że „istotą przepisu jest niedopuszczalność rozpoznawania przez Sąd Najwyższy tych samych zarzutów więcej niż jeden raz”. Pamiętać należy, że skarga nadzwyczajna może zostać oparta na zarzucie błędu w ustaleniach sądu (art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n.). Przyjęcie odmiennego niż wyżej przedstawionego poglądu oznaczałoby, że podniesienie tych samych zarzutów nie jest możliwe, nawet w przypadku, gdy Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej poczynił inne niż wcześniej dokonane ustalenia. Powyższe uniemożliwiłoby Sądowi Najwyższemu dokonanie oceny „innych ustaleń” niż te, które były przedmiotem kontroli kasacyjnej przez pryzmat zarzutów rozpoznanych wcześniej w postępowaniu kasacyjnym. Akceptacja takiego podejścia sprowadziłaby normę z art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n. do zakazu podnoszenia tego samego zarzutu w ramach postępowania w przedmiocie skargi kasacyjnej (kasacji) oraz skargi nadzwyczajnej, nawet w przypadku konieczności dokonania przez Sąd Najwyższy korekty ustaleń poczynionych w postępowaniu kasacyjnym. Taka interpretacja analizowanej normy niewątpliwie pozostaje w sprzeczności z celami, którymi kierował się ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego skargę nadzwyczajną.

Oprócz argumentów natury celowościowej, przeciwko postulowanemu przez powoda wąskiemu rozumieniu normy z art. 90 § 2 u.s.n. przemawia także systemowa wykładnia tego uregulowania. Zostało ono bowiem umieszczone bezpośrednio po przepisie, w myśl którego od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może

być wniesiona tylko raz (art. 90 § 1 u.s.n.). Zawarty w nim zakaz obejmuje niewątpliwie wielokrotne wnoszenie skargi nadzwyczajnej „od tego samego orzeczenia”, nie zaś od jakichkolwiek orzeczeń zapadłych w trakcie postępowania. Skargę nadzwyczajną w toku tego samego postępowania można bowiem wnosić wielokrotnie, o ile nie jest ona wnoszona od „tego samego” orzeczenia.

Podobnie należy rozumieć także normę zawartą w art. 90 § 2 u.s.n. Te same zarzuty mogą być przedmiotem wielokrotnego rozpoznania przez Sąd Najwyższy, o ile nie zostały uprzednio rozpoznane w postępowaniu kasacyjnym, a następnie w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wniesionej „od tego samego orzeczenia”, które było przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu kasacyjnym. Materialna tożsamość zarzutów pozostaje zatem irrelevantna dla oceny dopuszczalności skargi nadzwyczajnej zawsze wtedy, gdy są one podnoszone w stosunku do formalnie autonomicznych orzeczeń. Pogląd przeciwny – przedstawiony przez powoda, a także reprezentowany w nielicznych opracowaniach o charakterze komentatorskim (por. T. Erciński, K. Weitz, Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, Przegląd Sądowy 2019 nr 2, s. 14) – należy uznać za nietrafny.

Z wyżej poczynionych ustaleń jednoznacznie wynika, iż zarzuty sformułowane w skardze kasacyjnej i skardze nadzwyczajnej nie są objęte zakazem z art. 90 § 2 u.s.n. – zarówno z powodu braku ich tożsamości, jak i wymaganego przez wskazany przepis związku funkcjonalnego między orzeczeniami, których dotyczyły. Z tych względów podniesiony przez powoda zarzut niedopuszczalności skargi nadzwyczajnej okazał się bezzasadny.

Jak już zostało wskazane, w toku postępowania z powództwa miasta W. przeciwko pozwanej D. P., rozpoznając skargę kasacyjną pozwanej, Sąd Najwyższy wydał wyrok częściowo uchylający wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 czerwca 2013 r. Zgodnie z dyspozycją art. 94 § 2 u.s.n., jeżeli skarga nadzwyczajna dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy, sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie pięciu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 2 ławników Sądu Najwyższego. Nie ulega wątpliwości, że w realiach niniejszej sprawy skarga nadzwyczajna dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy. W świetle powyższego, w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy obowiązany był rozpoznać skargę nadzwyczajną w składzie pięciu sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dwóch ławników Sądu Najwyższego.

Przechodząc do merytorycznej oceny materialnych podstaw skargi nadzwyczajnej, w pierwszej kolejności należy wskazać, że wprowadzając skargę nadzwyczajną do polskiego porządku prawnego, ustawodawca uzależnił możliwość uwzględnienia tego środka od zaistnienia konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 u.s.n.). Przesłanka ta stanowi cechę konstytutywną każdej skargi nadzwyczajnej. Ponadto w aspekcie materialnym skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy spełniona została co najmniej jedna z trzech przesłanek szczególnych, a mianowicie, gdy: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Ogólna przesłanka dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w wymiarze materialnym w postaci zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urze-

czywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej została ujęta już w art. 1 u.s.n., wyznaczającym ustawowe zadania Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. b u.s.n., Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych.

Wyżej powołane postanowienia ustawy o Sądzie Najwyższym nawiązują do zawartej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli państwa prawnego. W związku z powyższym ustalenie normatywnej treści statuującego materialną dopuszczalność skargi nadzwyczajnej art. 89 § 1 u.s.n. powinno się odbywać zawsze z uwzględnieniem olbrzymiego dorobku orzecznictwa i nauki prawa w tym zakresie (K. Szczucki, Komentarz do art. 89 u.s.n. ...). Klauzula państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej odsyła do wyjątkowo szerokiego zespołu zasad i wartości o dynamicznej treści (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997 nr 5–6, poz. 64). W tym kontekście jego pełne i jednoznaczne zrekonstruowanie nie jest możliwe. Do najważniejszych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP zalicza się m.in.: zasadę zaufania obywatela do państwa; bezpieczeństwo prawne jednostki, zasadę jednoznaczności prawa, zakaz tworzenia uprawnień pozornych, zasadę ochrony interesów w toku, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę *lex retro non agit*, zasadę ochrony praw słusznie nabytych (P. Tuleja, Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 87–243, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 223 i n.).

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby prawo było stanowione i stosowane w taki sposób, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001 nr 2, poz. 29). Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka (P. Tuleja, *Komentarz do art. 2...*, s. 224).

Podkreślić z całą stanowczością należy, że posłużenie się przez ustawodawcę na gruncie u.s.n. odesłaniem do klauzuli państwa prawnego w żadnej mierze nie powinno być rozumiane jako wyposażenie Sądu Najwyższego w uprawnienia inne niż kontrola prawomocnych orzeczeń sądowych. Do zadań Sądu Najwyższego w tym zakresie należy bowiem wydawanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, nie zaś abstrakcyjna ocena określonej treści normatywnej.

Na gruncie niniejszej sprawy skarżący zarzucił wyrokowi Sądu Apelacyjnego w (...) oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń poczynionych przez Sąd z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. W skarżonym orzeczeniu Sąd podzielił poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne, które stały się podstawą do stwierdzenia przez ten Sąd, co do zasady o obowiązku zwrotu przez pozwaną kwoty uzyskanej bonifikaty w wysokości niewykorzystanej kwoty uzyskanej ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na zakup innego lokalu mieszkalnego.

Sąd, w oparciu o zgłoszone przez stronę pozwaną przy piśmie procesowym z dnia 22 czerwca 2015 r. dowody z dokumentów zeznań świadka U. P. (córkę pozwaną) oraz zeznań pozwaną przesłuchanej w charakterze strony, przeprowadził postępowanie dowodowe uzupełniające na okoliczność sytuacji życiowej, zdrowotnej i materialnej pozwaną, będącej przyczyną wyzbycia się przedmiotowego lokalu oraz czy istnieje realna możliwość zapłaty roszczeń powoda.

Sąd Apelacyjny w (...) poczynił dalsze ustalenia w sprawie istotne dla rozważenia możliwości zastosowania w tym przypadku art. 5 k.c. Pozwana zamieszkiwała w lokalu numer 1 przy ulicy D. w W. od czerwca 1958 r. wraz z rodziną. W tym mieszkaniu zmarła w 1983 r. jej córka J., w 1994 r. jej matka, a w kwietniu 2005 r. zmarł jej mąż. Pozwana pozostała w zajmowanym mieszkaniu sama. Jej córka U. P. zamieszkała na U. wraz ze swym partnerem życiowym w niedużym lokalu o powierzchni 35m². Nie miała warunków, aby zabrać pozwaną do siebie. Pozwana po śmierci męża czuła się bardzo źle, podupała na zdrowiu. Pozwana cierpi na nadciśnienie tętnicze, zmiany zwyrodnieniowe kręgosłupa, chorobę zwyrodnieniową stawów biodrowych, zylaki kończyn dolnych i osteoporozę. Jest pod ciągłą opieką kardiologiczną, ma kłopoty ortopedyczne. Jest po operacji zaćmy, ma podwójne widzenie. Pozwana z uwagi na swój podeszły wiek (urodzona w 1929 r.) oraz stan zdrowia wymaga i wymagała w 2009 r. pomocy i opieki doraźnej. Po śmierci męża pozwaną, latem 2005 r. miało miejsce włamanie do mieszkania pozwaną pod jej nieobecność. W następnych latach zdarzały się włamanie i napady na sąsiadów. Pozwana będąca osobą starszą, schorowaną, zamieszkała w znacznej odległości od córki, czuła się zagrożona i nie miała poczucia bezpieczeństwa.

W dalszej kolejności Sąd ustalił, że ze względu na swoją sytuację życiową i zdrowotną, pozwana zdecydowała się po upływie półtora roku od wykupienia lokalu od Gminy na jego sprzedaż, aby zamieszkać blisko swej córki i tym samym mieć możliwość uzyskania szybkiej pomocy i konkretnego wsparcia ze strony osoby bliskiej. Pozwana poszukiwała lokalu mieszkalnego znajdującego się w niedużej odległości od mieszkania córki, którego cena nie przekraczałaby kwoty, jaką uzyskała ze sprzedaży mieszkania wykupionego od Gminy. Nie dysponowała bowiem innymi środkami finansowymi, które mogłaby przeznaczyć na zakup lokalu. Pozwana nie miała i nie ma oszczędności, nie ma majątku, który mogłaby spieniężyć. Jej jedyny dochód to emerytura w kwocie 1.350 zł. Z tej kwoty musi uregulować należności za mieszkanie w wysokości około 500 zł, za telefon 50 zł oraz zakupić leki, na które trzeba przeznaczyć około 300 zł miesięcznie. Na rynku nieruchomości nie było wyboru ofert spełniających powyższe wymogi. Pozwana znalazła do sprzedaży, zakupiony następnie lokal jednopokojowy o powierzchni 36m², położony w odległości dwóch przystanków metrem od miejsca zamieszkania córki i za cenę niższą od ceny lokalu nabytego od Gminy. Zakupiony lokal był w bardzo złym stanie technicznym i wymagał gruntownego remontu. Pozostała kwota stanowiąca różnicę cen lokali została przeznaczona na ten remont. Pozwana przed podjęciem decyzji o sprzedaży mieszkania i zakupie nowego, próbowała zamienić zajmowane przez siebie mieszkanie komunalne na inne mieszkanie komunalne, lecz nie znalazła takich ofert.

W świetle powyższych ustaleń Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że w tym przypadku zachodziła sytuacja wyjątkowa, uzasadniająca zastosowanie art. 5 k.c., poprzez ograniczenie obciążenia pozwaną obowiązkiem zwrotu kwoty bonifikaty do wysokości 40.000 zł. Sąd Apelacyjny miał przede wszystkim na względzie to, iż pozwana w dacie sprzedaży lokalu (to jest w 2009 r.) już była osobą w podeszłym wieku (80 lat), schorowaną, samotnie mieszkającą i potrzebującą częściej doraźnej opieki ze strony osoby trzeciej. Za-

mieszkanie w niewielkiej odległości od córki dało pozwanej poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość szybkiego uzyskania pomocy. Głównie te czynniki zadecydowały o zmianie lokalu przez pozwaną. Nie chodziło tu o poprawę warunków lokalowych, większy komfort mieszkania (pозwana zakupiła mniejsze mieszkanie i to w stanie zdewastowanym), czy osiągnięcie zysku – zarobienie na sprzedaży mieszkania wykupionego od Gminy.

Sąd odwoławczy uwzględnił również to, że pozwana nie miała realnych możliwości nabycia lokalu za cenę identyczną z ceną lokalu nabytego od Gminy. Wskaźnik proporcji ceny zapłaconej za nowy lokal, w stosunku do wysokości środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu przy ulicy, jest wysoki i wynosi 83%. W ocenie Sądu Apelacyjnego te okoliczności, także w pośredni sposób stanowią odzwierciedlenie motywacji decyzji pozwanej o sprzedaży lokalu, w którym zamieszkiwała kilkadziesiąt lat. Jednocześnie Sąd podkreślił, że nie można abstrahować od tego, że strona powodowa jest obowiązana do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Pozwana miała świadomość sankcji, to jest obowiązku zwrotu bonifikaty w razie naruszenia ustawowych ograniczeń w dysponowaniu i rozporządzaniu przedmiotowym lokalem, wynikającej z wykorzystania pomocy ze środków publicznych niezgodnie z celem, któremu miały służyć.

W konkluzji Sąd Apelacyjny uznał, że pozwana nie znajdowała się w sytuacji szczególnie trudnej życiowo, na przykład niesprawności wymagającej stałej opieki, wymuszającej podjęcie natychmiastowych działań, które miały prowadzić do poprawy jej sytuacji.

W świetle powyższego Sąd Apelacyjny w (...) postanowił odstąpić od obciążenia pozwanej obowiązkiem zwrotu pełnej kwoty bonifikaty w wysokości zwaloryzowanej, to jest kwoty 54.402,03 zł (jest to suma kwoty 51.238,67 zł i 3.263,36 zł) i ograniczyć ten obowiązek do zwrotu 40.000 zł.

Kwestią irrelevantną z punktu widzenia zarzutów przedstawionych w skardze nadzwyczajnej, aczkolwiek wymagającą podkreślenia jest to, iż Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela kierunek wykładni art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. przyjęty przez sądy powszechne obu instancji, a także przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 2015 r. (I CSK 623/14). Nie ulega bowiem wątpliwości, że w świetle art. 68 ust. 1 i ust. 2a pkt 5 u.g.n. nabywca lokalu mieszkalnego z bonifikatą, który zbył ten lokal przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, ma obowiązek zwrotu części bonifikaty w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej ze zbycia, nieprzeznaczonej na nabycie innego lokalu mieszkalnego. Pogląd ten został gruntownie uzasadniony w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 r. (III CZP 87/11) oraz z dnia 30 marca 2012 r. (III CZP 4/12).

W kontekście podniesionego przez skarżącego zarzutu oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego materiału, rozważyć należy, czy wyżej opisane ustalenia poczynione przez Sąd Apelacyjny w (...) mogły stanowić podstawę do ustalenia nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających uznanie, że dochodzone przez miasto W. roszczenie o zapłatę jest w całości – a nie jedynie co do kwoty 11.238,67 zł – sprzeczne z zasadami współżycia społecznego oraz że w sprawie zachodzą podstawy do oddalenia żądania powództwa w całości na zasadzie art. 5 k.c. jako stanowiącego nadużycie prawa podmiotowego powoda.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy dopuszczał możliwość oceny zasadności odmowy udzielenia ochrony prawnej powodowi w zakresie przysługującego mu roszczenia o zwrot bonifikaty przez pryzmat art. 5 k.c. W odniesieniu do zniesienia obowiązku zwrotu bonifikaty, Sąd Najwyższy podkreślał, iż może to mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, gdy uwzględnienie powództwa prowadziłoby do sytuacji nieakceptowanej ze względów aksjologicznych i teleologicznych. Takie uwzględnienie zarzutu naruszenia

art. 5 k.c. musi być następstwem wykonania prawa podmiotowego przez stronę godzącego w fundamentalne wartości, których urzeczywistnieniu ma służyć prawo (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r., II CSK 286/12).

Poprzez wprowadzenie konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, opartej m.in. na naruszeniu zasad współżycia społecznego, ustawodawca nadał normatywny charakter pewnemu zespołowi norm o charakterze aksjologicznym, mający w gruncie rzeczy charakter moralny bądź zwyczajowy. Celem klauzuli niedopuszczalności czynienia ze swego prawa użytku sprzecznego z zasadami współżycia społecznego jest bowiem zapobieganie stosowaniu prawa w sposób prowadzący do skutków godzących w fundamentalne wartości powszechnie akceptowane w społeczeństwie.

W powyższym kontekście podkreślenia wymaga, iż Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie podziela prezentowanego czasem w orzecznictwie poglądu, jakoby powołanie się na art. 5 k.c. wymagało sformułowania konkretnej zasady, wynikającej z klauzuli współżycia społecznego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1998 r., II CKN 928/97; odmiennie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., I CSK 522/08).

W praktyce obrotu prawnego częstokroć występują sytuacje, w których nawet najbardziej skrupulatne wykonanie określonego prawa podmiotowego prowadzić może do powstania rażącej niesprawiedliwości (*summum ius summa iniuria*). Wówczas tak rozumiana sprawiedliwość formalna, ustąpić powinna sprawiedliwości materialnej. Temu właśnie służy przewidziana w art. 5 k.c. instytucja uznania wykonania prawa podmiotowego za nadużycie. Uwzględnienie art. 2 Konstytucji RP, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, nakazuje zaś przyjąć, iż odwołanie się do zasad współżycia społecznego to nic innego jak odwołanie się do ogólnej idei słuszności oraz powszechnie uznawanych wartości determinujących zasady etycznego i uczciwego postępowania (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 listopada 2001 r., IV CKN 1756/00).

Tak szerokie ujęcie instytucji nadużycia prawa podmiotowego sprawia jednak, iż powinna ona znaleźć zastosowanie jedynie w wyjątkowych przypadkach, które ze względu na swoją nietypowość nie nadają się do abstrakcyjnego unormowania prawnego prowadzącego do szerokorozumianej sprawiedliwości prawnej (K. Pietrzykowski, *Komentarz do art. 5, [w:] K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. I, Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2018). Należy bowiem pamiętać, że istotą prawa cywilnego jest ochrona praw podmiotowych, zaś odmowa udzielenia tej ochrony osobie, która korzysta z przysługującego jej prawa podmiotowego w sposób zgodny z jego treścią, może mieć miejsce zupełnie wyjątkowo i musi być uzasadniona istnieniem szczególnych okoliczności uzasadniających przyjęcie, że w określonym układzie stosunków uwzględnienie powództwa prowadziłyby do skutków szczególnie dotkliwych i nieakceptowanych.

Niewątpliwie na gruncie niniejszej sprawy faktyczna i prawna sytuacja pozwanej przedstawia się jako nadzwyczajna. Ze zgromadzonego przez sądy powszechne obu instancji materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że pozwana jest osobą znajdującą się w wyjątkowej sytuacji życiowej.

Za uznaniem wyjątkowego charakteru sytuacji życiowej, w jakiej znalazła się pozwana, przemawiają następujące okoliczności faktyczne:

- pozwana zamieszkiwała przez ponad 50 lat (od czerwca 1958 r.) w zbytnim lokalu mieszkalnym;
- w lokalu tym zmarli kolejno: w 1983 r. jej córka J., w 1994 r. jej matka, a w 2005 r. mąż z pozwanej;
- do czasu zbycia lokalu pozwana pozostawała w nim sama;

- jedyna bliska dla pozwanej osoba – jej córka – zamieszkiwała w małym mieszkaniu znacznie oddalonym od mieszkania zajmowanego przez powódkę;
- w mieszkaniu zajmowanym przez córkę pozwanej nie było warunków bytowych pozwalających na zamieszkanie pozwanej z córką;
- pozwana po śmierci męża zaczęła jeszcze bardziej podupadać na zdrowiu;
- pozwana w momencie zbycia lokalu była osobą w podeszłym wieku (ur. w 1929 r.), a ponadto cierpi na liczne dolegliwości zdrowotne, w tym na nadciśnienie tętnicze, zmiany zwyrodnieniowe kręgosłupa, chorobę zwyrodnieniową stawów biodrowych, żyłaki kończyn dolnych i osteoporozę. Pozwana jest pod ciągłą opieką kardiologiczną, ma kłopoty ortopedyczne, jest po operacji zaćmy, ma podwójne widzenie;
- pozwana z uwagi na swój podeszły wiek oraz stan zdrowia już w momencie zbycia przedmiotowego lokalu wymagała pomocy i opieki doraźnej;
- w 2005 r. miało miejsce włamanie do mieszkania pozwanej pod jej nieobecność. W następnych latach zdarzały się włamania i napady na sąsiadów. Pozwana jako osoba starsza, schorowana, zamieszkała w znacznej odległości od córki, czuła się zagrożona, nie miała poczucia bezpieczeństwa;
- jedynym dochodem, na jaki mogła liczyć pozwana, była emerytura w wysokości 1.350 zł miesięcznie.

W kontekście powyższego niezrozumiałe wydaje się przyjęcie przez Sąd Apelacyjny ustalenia, że pozwana „nie znajdowała się w sytuacji szczególnie trudnej życiowo”. Powyższe okoliczności jednoznacznie świadczą bowiem o nadzwyczajnie trudnej sytuacji życiowej, w jakiej znajdowała się pozwana w momencie zbycia przedmiotowego lokalu. Prowadzenie zaś egzekucji z jedynego składnika majątku pozwanej, jakim jest należące do niej mieszkanie, doprowadziłoby do sytuacji, w której osoba w podeszłym wieku, nieposiadająca żadnych oszczędności, pozostałaby bez dachu nad głową.

Uwzględnienia ponadto wymaga fakt, że środki stanowiące różnicę pomiędzy ceną zbycia lokalu mieszkalnego nabytego od powoda a ceną mieszkania, które zostało nabyte w dalszej kolejności przez powódkę od osoby trzeciej, przeznaczone zostały na przeprowadzenie remontu lokalu, w którym pozwana miała zamieszkać. Jakkolwiek powyższe okoliczności nie są objęte dyspozycją art. 68. ust. 2a u.g.n. wprowadzającego wyjątki od zasady zwrotu bonifikaty bądź jej odpowiedniej części, należy zauważyć, iż poczynione przez pozwaną nakłady były niezbędne dla doprowadzenia nowo nabytego mieszkania do stanu odpowiadającego chociażby jej minimalnym potrzebom.

Zwolnieniem z obowiązku zwrotu bonifikaty – podobnie jak nakłady przeznaczone na remont lub wykończenie lokalu mieszkalnego – nie są objęte wydatki związane z pośrednictwem agencji nieruchomości. Niemniej jednak, w kontekście rozważania możliwości zastosowania art. 5 k.c., uznać należy, że skorzystanie przez pozwaną z pomocy profesjonalnego pośrednika w trakcie poszukiwania i nabycia odpowiedniego lokalu miało charakter usprawiedliwiony w świetle jej podeszłego wieku, złego stanu zdrowia oraz braku rozeznania co do procedur i warunków panujących na rynku nieruchomości.

W kontekście oceny zarzutu nadużycia prawa podmiotowego na szczególne uwzględnienie zasługuje także specyfika stosunku zobowiązaniowego będącego podstawą dochodzonego przez powoda roszczenia ze względu na występujące w nim podmioty. Na gruncie niniejszej sprawy doszło do kolizji interesów dwóch podmiotów, które faktycznie nie mają charakteru równorzędnego. Pomimo że w aspekcie materialnoprawnym oparty na zasadzie równości stron stosunek łączący wierzyciela (powoda) z dłużnikiem (pозwaną) ma charakter relacji poziomej, typowej dla prawa cywilnego, to nie sposób nie uwzględnić

faktu, iż po jednej stronie tego stosunku występuje duży podmiot publiczny w postaci miasta W., po drugiej zaś schorowana osoba starsza, znajdująca się w złej sytuacji materialnej.

Sąd Najwyższy uwzględnił również fakt, że powód będący podmiotem prawa publicznego obowiązany był żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w świetle art. 68 ust. 2 u.g.n. Jednakże pamiętać należy, że w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w wypadkach innych niż określone w art. 68 ust. 2a u.g.n. (*vide* art. art. 68 ust. 2c u.g.n.). Z uprawnień tego powód nie skorzystał.

Rozważając funkcje, jakie w demokratycznym państwie prawa powinien pełnić system norm prawnych, warto wrócić do jego źródeł, czyli do mądrości jurystów rzymskich. Ich myśl stanowiła inspirację dla osób projektujących gmach Sądu Najwyższego. Na jego kolumnach odnajdujemy bowiem paremie, które w warstwie przenośnej podtrzymują wymiar sprawiedliwości. Warto w szczególności zwrócić uwagę na kolumny stojące w przeciwnych końcach gmachu Sądu Najwyższego, w symboliczny sposób obejmujące wymiar sprawiedliwości klamrą, na których zamieszczone zostały maksymy odnoszące się do zasady słuszności. Z jednej strony odnajdujemy bowiem, liczące niemalże dwa tysiące lat, słowa Celsusa: „we wszystkich sprawach powinna mieć pierwszeństwo zasada sprawiedliwości i słuszności nad zasadą ścisłego prawa”, z drugiej paremię pochodzącą z *Digestów* Justyniana: „we wszystkim, szczególnie jednak w prawie, należy mieć na względzie [zasady] słuszności”.

Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, że sytuacja rodzinna i zdrowotna pozwanej jednoznacznie wskazuje, że dochodzenie roszczenia powoda należy rozpatrywać w kategorii nadużycia przysługującego mu prawa podmiotowego.

Skarga nadzwyczajna została oddalona w zakresie, w jakim Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zawartych w zaskarżonym wyroku rozstrzygnięć dotyczących zniesienia wzajemnych kosztów postępowania oraz przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi Pozwanej za pomoc prawną w postępowaniu kasacyjnym (odpowiednio pkt. 4 i 5 wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 8 października 2015 r., I ACa (...)). Ponadto skargę nadzwyczajną oddalono w zakresie zawartego w niej wniosku o orzeczenie o kosztach postępowania drugiej instancji i o kosztach za pomoc prawną udzieloną Pozwanej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym. Oddalenie skargi w wyżej wskazanym zakresie uzasadnione jest tym, iż Sąd Apelacyjny w (...) rozstrzygnął w zaskarżonym wyroku kwestię kosztów postępowania drugiej instancji oraz wynagrodzenia pełnomocnika Pozwanej za pomoc w postępowaniu kasacyjnym. Tym samym Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie uznał za bezprzedmiotowe uchylenie zaskarżonego wyroku w tym zakresie w celu ponownego rozstrzygnięcia tej samej kwestii.

Sąd Apelacyjny w (...), wydając zaskarżony wyrok, dopuścił do powstania oczywistej sprzeczności poczynionych ustaleń z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, naruszając w ten sposób zasadę zaufania obywatela do państwa, godząc w bezpieczeństwo prawne pozwanej. Z tej przyczyny zmiana zaskarżonego orzeczenia jest konieczna dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Na przeszkodzie uwzględnieniu skargi nadzwyczajnej nie stoi treść art. 115 § 2 u.s.n. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w art. 89 § 1 u.s.n., a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylenie orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd

Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.s.n.

Z pisma powoda z dnia 8 lipca 2019 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego) zawierającego informację na temat postępowań egzekucyjnych prowadzonych w niniejszej sprawie przeciwko pozwanej, wynika, że dotychczas nie zostało skutecznie przeprowadzone żadne postępowanie egzekucyjne, przedmiotem którego byłby należący do pozwanej lokal mieszkalny. Tym samym zaskarżone orzeczenie nie wywołało w tym zakresie nieodwracalnych skutków prawnych.

Sąd Najwyższy zwraca jednocześnie uwagę, że pozwana, zgodnie z art. 415 zd. 2 k.p.c. ma możliwość dochodzenia w osobnym procesie, naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku.

Jednocześnie na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

Z powyższych względów, na podstawie 91 § 1 u.s.n., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r.

I NSNk 2/19

Tezy:

1. Sąd Najwyższy w ramach kontroli nadzwyczajnej pełni inną rolę, niż Trybunał Konstytucyjny, który dokonując konstytucyjnej oceny zgodności aktów normatywnych, orzeka *in abstracto*. Skarga nadzwyczajna jest zatem instrumentem szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu określonym w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a jej celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwych, a jednocześnie naruszających zasady sprawiedliwości społecznej, orzeczeń sądowych, które dotyczą konkretnych, zindywidualizowanych podmiotów.

2. Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest *per se* wystarczającym argumentem do stwierdzenia, że doszło do wydania finalnie niesprawiedliwego orzeczenia. Jak sama nazwa wskazuje, tzw. sprawiedliwość proceduralna obejmuje tylko jeden z aspektów sprawiedliwości. W drodze skargi nadzwyczajnej powinny być eliminowane prawomocne orzeczenia rzeczywiście niesprawiedliwe, a nie te nasuwające jedynie wątpliwości formalne. Skutki uwzględnienia skargi nadzwyczajnej muszą być w odczuciu społecznym zgodne z ideą sprawiedliwości.

Przewodniczący: sędzia SN Dariusz Czajkowski (sprawozdawca).

Sędzia SN: Maria Szczepaniec.

Ławnik SN: Lidia Rutecka.

Sąd Najwyższy przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Wojciecha Sołdaczuka w sprawie A. K., skazanego z art 279 § 1 kk i in.,

po rozpoznaniu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2019 r.,

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich – na korzyść skazanego A. K.

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II AKz w (...) utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Z. z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III Kow (...),

- 1) oddała skargę nadzwyczajną;
- 2) wydatkami związanymi z rozpoznaniem skargi nadzwyczajnej obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę nadzwyczajną od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II AKz w (...), utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Z. z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III Kow (...) w przedmiocie odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia udzielonego skazanemu A. K.

Zaskarżając to postanowienie w całości na korzyść skazanego i powołując się na przepisy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179) w zw. z art. 115 § 1 i 1a i art. 89 § 1 *in princ.* ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 z późn. zm.), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w oparciu o art. 89 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, postanowieniu temu zarzucił naruszenie konstytucyjnej zasady wywodzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z uwagi na utrzymanie w mocy orzeczenia w oparciu o niezgodny z Konstytucją przepis art. 160 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.) w zakresie, w jakim nie przewidywał możliwości odstąpienia przez sąd od odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy.

Stawiając powyższy zarzut, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia sądu II instancji oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia sądu I instancji i umorzenie, na podstawie art. 15 § 1 k.k.w., postępowania wykonawczego wobec skazanego.

W uzasadnieniu swojej skargi Rzecznik wskazał na niekonstytucyjność przepisu art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w. w brzmieniu, w jakim obowiązywał do 1 lipca 2015 r. Do tej daty przewidywał on bowiem obligatoryjne odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku popełnienia przez skazanego umyślnego przestępstwa, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Skarżący podniósł, że zmiana normatywna wprowadzona nowelą z 2015 r., ograniczająca obligatoryjność zarządzenia wykonania kary tylko do przypadków, gdy zwolniony w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, była konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10. Na mocy tego wyroku Trybunał orzekł, że art. 75 § 1 k.k. (w brzmieniu analogicznym do art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w. sprzed nowelizacji z 2015 r.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarżący zwrócił nadto uwagę, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła była sprawa o sygn. akt P 22/15, zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Krakowie o zbadanie zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 160 § 5 zd. 2 w zw. z art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2015r.). W toku postępowania w tej sprawie przed Trybunałem, ustawodawca dokonał jednak zmiany budzącego konstytucyjne wątpliwości przepisu art. 160 k.k.w. W tej sytuacji, wobec stanowiska pytającego Sądu Apelacyjnego, który oświadczył, że nie podtrzymuje pytania prawnego, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało umorzone (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., P 22/15).

Argumentacja merytoryczna skargi nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się zasadniczo do powielenia tej, która znalazła się w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału z dnia 17 lipca 2013 r. (SK 9/10), a w której podniesiono, że decyzja o zarządzeniu wykonania kary pozbawienia wolności nie może mieć charakteru wyłącznie tech-

nicznego, a sąd wykonawczy nie może być pozbawiony prawa do merytorycznej kontroli zawisłej przed nim sprawy. Wskazując na zasadę sprawiedliwości proceduralnej jako istotny element zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, Rzecznik Praw Obywatelskich skonstatował, że wniesienie skargi nadzwyczajnej było niezbędne – także z uwagi na naruszenie przez zaskarżone orzeczenie konstytucyjnej zasady wywodzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna jest w systemie polskiego prawa instytucją nową, która nie doznała się jeszcze wielu opracowań doktrynalnych (patrz m.in. K. Szczucki, „Skarga nadzwyczajna w praktyce” LEX/el. 2017; A. Kotowski, „Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej”, Prokuratura i Prawo 2018 nr 9 czy niezwykle krytyczny wobec tej instytucji artykuł T. Erecińskiego i K. Weitza „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych”, Przegląd Sądowy 2019 nr 2, s. 7-19). Przed przystąpieniem do omówienia przyczyn, z powodu których Sąd Najwyższy nie podzielił argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie, która dotyczyła konkretnej osoby skazanej, konieczne wydaje się poczynienie uwag natury ogólnej, odnoszących się do istoty i charakteru tego nadzwyczajnego środka odwoławczego.

W pierwszej kolejności należy wskazać na zakres kontroli dokonywanej w ramach instytucji skargi nadzwyczajnej. Z przepisu art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2018 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 z późn. zm.) wynika wprost, że kontroli tej podlega konkretne prawomocne rozstrzygnięcie sądu powszechnego lub wojskowego kończące postępowanie w sprawie. Sąd Najwyższy w ramach kontroli nadzwyczajnej pełni inną rolę, niż Trybunał Konstytucyjny, który dokonując konstytucyjnej oceny zgodności aktów normatywnych, orzeka *in abstracto*. Skarga nadzwyczajna jest zatem instrumentem szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu określonym w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a jej celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwych, a jednocześnie naruszających zasady sprawiedliwości społecznej, orzeczeń sądowych, które dotyczą konkretnych, zindywidualizowanych podmiotów. Aby odnieść zamierzony skutek, skarga musi wykazać, że kwestionowane orzeczenie sądowe zawiera nie tylko jedną lub więcej uchybień określonych w punktach 1-3 art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, które można nazwać przesłankami szczególnymi skargi, ale również przesłankę ogólną, w postaci niezgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in princ.*). Dla skuteczności skargi, oba rodzaje przesłanek muszą być spełnione łącznie, ale to właśnie przesłanka ogólna odróżnia skargę nadzwyczajną od wszystkich pozostałych środków odwoławczych, również tych służących do podważenia orzeczeń prawomocnych (kasacja i skarga kasacyjna, wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Aspekt sprawiedliwościowy jest zatem podstawowym kryterium, na podstawie którego za pomocą skargi nadzwyczajnej mogą być korygowane prawomocne orzeczenia sądowe zawierające istotne wady, dotyczące bądź sfery prawnej (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym), bądź faktycznej (art. 89 § 1 pkt 3 ustawy). W pełni uzasadniony jest zatem pogląd, że rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Ekstraordynaryjne orzekanie w ramach skargi winno dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarnie niesprawiedliwymi. Ten aspekt aksjologiczny musi zatem wiązać się immanentnie z pozostałymi przesłankami, których wystąpienie jest

warunkiem *sine qua non* ingerencji w prawomocne orzeczenie, a jego wykazanie – tak jak i wykazanie pozostałych przesłanek szczególnych skargi z art. 89 § 1 ustawy – jest obowiązkiem podmiotu, który taką skargę kieruje.

Odnosząc powyższe uwagi do realiów rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza, że argumenty wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze nadzwyczajnej wniesionej na korzyść skazanego A. K. są niewystarczające do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, jako naruszającego zasady sprawiedliwości społecznej. Znamienne jest, że w uzasadnieniu tego nadzwyczajnego środka odwoławczego jego autor odwołuje się wyłącznie do argumentów o charakterze abstrakcyjnym, a nie tych odnoszących się konkretnie do osoby skazanego, które nakazują ocenić wydane wobec niego orzeczenie jako rażąco niesprawiedliwe. Sama ocena konstytucyjności normy, która była podstawą odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia udzielonego A. K., musiała być jednak poprzedzona analizą konkretnych uwarunkowań faktycznych niniejszej sprawy ze skargi nadzwyczajnej Rzecznika. W oparciu o nią Sąd Najwyższy musiał poczynić przynajmniej hipotetyczną analizę, jaką decyzję podjęłyby oba sądy powszechne, gdyby przyszłoby im procedować na podstawie konstytucyjnego stanu prawnego, który zaistniał po 1 lipca 2015 r., kiedy to skazanie za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania przestało być obligatoryjną przesłanką odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia (art. 160 § 1 k.k.w.). Wbrew argumentacji Rzecznika, zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest *per se* wystarczającym argumentem do stwierdzenia, że doszło do wydania finalnie niesprawiedliwego orzeczenia. Jak sama nazwa wskazuje, tzw. sprawiedliwość proceduralna obejmuje tylko jeden z aspektów sprawiedliwości. Jest ona też niewątpliwie wartością samą w sobie, ale badając skargę nadzwyczajną Sąd Najwyższy nie może dokonać analizy sprawy wyłącznie pod kątem formalnym, bez zbadania merytorycznych konsekwencji naruszenia tej zasady. Każdy formalizm może bowiem powodować nieusuwalne konsekwencje, z których najgorszą może być złamanie rządzącej procesem karnym zasady prawdy materialnej. W drodze skargi nadzwyczajnej powinny być eliminowane prawomocne orzeczenia rzeczywiście niesprawiedliwe, a nie te nasuwające jedynie wątpliwości formalne. Skutki uwzględnienia skargi nadzwyczajnej muszą być w odczuciu społecznym zgodne z ideą sprawiedliwości.

A. K., na korzyść którego Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę nadzwyczajną, był karany wielokrotnie (decyzją sądu penitencjarnego z dnia 28 października 2011 r., sygn. akt III Kow (...)/wz o udzieleniu mu warunkowego przedterminowego objęte były aż cztery wyroki łączne – k. 30-32 akt Sądu Rejonowego w Z., sygn. akt II K (...), patrz też dane o karalności – k. 20-22). Udzielając kolejny raz warunkowego przedterminowego zwolnienia, pomiędzy sądem a skazanym doszło do zawarcia swoistego kontraktu, mocą którego A. K. zobowiązał się do poprawnego zachowania. Najjaskrawszym nadużyciem udzielonego mu zaufania było ponowne naruszenie przez niego reguł prawa karnego i popełnienie kolejnego, umyślnego przestępstwa. Konsekwencje wejścia w konflikt z prawem nie mogły być dla skazanego, przebywającego w warunkach kontrolowanej wolności, żadnym zaskoczeniem. Wszak sąd penitencjarny, obdarzając go kolejnym kredytem zaufania zobowiązał go w okresie próby m.in. do przestrzegania porządku prawnego i informowania kuratora o przebiegu tego okresu. Nieistotne jest przy tym, że A. K. został skazany „tylko” za przestępstwo niealimentacji. Jest to przestępstwo jak każde inne, godzące w podstawy egzystencji małoletniego dziecka, wobec którego na skazanym ciążył obowiązek alimentacyjny. Skazany nie posiada ułomności, które stałyby na przeszkodzie w realizowaniu tego obowiązku. W październiku 2011 r. jego zadłużenie sięgało 12.000 zł (k. 27). Mimo, że ali-

menty w wysokości 350 zł nie przekraczały jego możliwości zarobkowych i majątkowych (skazany posiadał dobry zawód mechanika samochodowego, w przeszłości prowadził własną działalność gospodarczą, pracował też za granicą – *vide* wywiad kuratora – k. 26–27), to jednak nie poczuwał się do obowiązku utrzymania własnego dziecka. W czasie warunkowego przedterminowego zwolnienia A. K. uzyskał nawet od Sądu Okręgowego zgodę na stały pobyt w Anglii (k. 43), jednak i to nie skłoniło go do łożenia na utrzymanie swojego dziecka. W okresie od 10 lutego 2010 r. do 13 lutego 2013 r., a więc również w okresie próby związanej z udzieleniem mu warunkowego zwolnienia, uporczywie nie realizował obowiązku alimentacyjnego, za co wyrokiem z dnia 30 czerwca 2014 r., sygn. akt II K (...) Sąd Rejonowy w Z. skazał go na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Wyrok ten uprawomocnił się 7 lipca 2014 r., a wobec braku uzasadnienia nie można w tej chwili rozstrzygnąć, czym kierował się sąd *a quo* stosując wobec skazanego, wielokrotnie w przeszłości karanego, kolejną instytucję probacji. Odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia było konsekwencją tego skazania i nastąpiło w dniu 5 lutego 2015 r. Faktem jest, że Sąd Okręgowy w Z. i Sąd Apelacyjny w (...) kontrolujący zaskarżone orzeczenie, swojej oceny dokonały w oparciu o art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w., w ówczesnym brzmieniu, który Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia jako niekonstytucyjny. W świetle podanych wyżej okoliczności faktycznych nie sposób jednak uznać, aby decyzja ta była w istocie „niesprawiedliwa społecznie”. Gdyby bowiem poza techniczną kontrolą, dokonaną w myśl ówczesnego przepisu art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w., sąd *meriti* sięgnął do argumentacji merytorycznej, a mianowicie ocenił, czy skazany zasługuje na dalsze stosowanie instytucji warunkowego zwolnienia wobec faktu, że w okresie próby z pełnym rozeznaniem popełnił kolejne przestępstwo umyślne na szkodę osoby najbliższej – decyzja sądu o odwołaniu tego zwolnienia z dużą dozą prawdopodobieństwa byłaby identyczna, tylko uzasadniona inaczej.

Na koniec nie sposób nie odnieść się do kwestii oceny konstytucyjności art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w. w brzmieniu sprzed noweli z 2015 r. Analizy tej dokonywał już Sąd Najwyższy w toku postępowania wznowieniowego, zainicjowanego przez obrońcę A. K., który wskazując jako podstawę żądanego wznowienia art. 540 § 2 k.p.k., posłużył się zbliżoną, jakkolwiek nie tak rozbudowaną argumentacją, jak autor rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt V KO (...), oddalił wniosek, wyrażając zapatrywanie, że *„do wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 540 § 2 k.p.k. może dojść tylko w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności takiego przepisu prawnego, na podstawie którego zapadło kwestionowane nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia orzeczenie; orzeczone przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność innego przepisu prawnego, choćby o zbliżonym i to nawet w znacznym stopniu brzmieniu, nie może stać się podstawą wznowienia postępowania i w konsekwencji wzruszenia zaskarżonego postanowienia”*.

W myśl określonej w art. 8 k.p.k. zasady samodzielności jurysdykcyjnej, Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę nadzwyczajną nie jest związany tym dosyć sztywnym poglądem składu Sądu Najwyższego, ale przy tej okazji nasuwa się tu następująca uwaga:

Nie podlega dyskusji teza, że sprawując wymiar sprawiedliwości sądy winny sięgać do prokonstytucyjnej wykładni przepisów, a orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z ustawą zasadniczą ściśle wskazanych przepisów są nie tylko ostateczne i wiążące, ale winny też stanowić wskazówkę interpretacyjną w dekodowaniu norm o podobnej treści i charakterze. W tym drugim zakresie nie oznacza to, że sąd zmuszony jest przyjmując – jako własną – całość argumentacji wyrażonej w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału przy dokonywaniu wykładni „podobnego” przepisu. Niezawisłość sędziowska, sumienie

sędziego i jego poczucie sprawiedliwości są wartościami równie cennymi, jak pogląd sędziego Trybunału, wyrażony w innej, ale nie tożsamej sprawie. Szanując ten pogląd, ale rozpoznając sprawę w materii, w której Trybunał się nie wypowiedział, sądy powszechne i Sąd Najwyższy nie może doznawać intelektualnego samoograniczenia i bezkrytycznie przyjmować tożsamej argumentacji odnośnie interpretacji analizowanego przez siebie, ale tylko „podobnego” przepisu. Obrazując to na przykładzie: gdyby posługiwać się argumentacją zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10, stwierdzającego niezgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 75 § 1 k.k. sprzed noweli z lipca 2015 r., że „sprawiedliwość procedury sądowej wymaga, aby sądy mogły badać i oceniać” okoliczności związane z oceną prognozy kryminologicznej, to jak należałoby w świetle tego argumentu ocenić konstytucyjność zmienionego nowelą z 2015 r. przepisu art. 69 § 1 k.k.? Wszak w nowym brzmieniu przepis ten przecież nie tylko ograniczył sądy i sędziów w stosowaniu instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary do osób skazanych na maksymalną karę roku pozbawienia wolności (poprzednio do dwóch lat – przyp. Sądu Najwyższego), ale z góry wykluczył możliwość sięgnięcia do tej instytucji probacji wobec osób skazanych wcześniej na karę pozbawienia wolności – choćby nawet za przestępstwo nieumyślne i orzeczoną z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. W takiej sytuacji sąd, podobnie jak w przypadku art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w. w dawnym brzmieniu, nie musi badać prognozy kryminologicznej odnośnie oskarżonego pod kątem warunkowego zawieszenia kary, skoro ustawodawca z góry wykluczył taką możliwość. Czyż zatem sądy powszechne, winny tu stosować tzw. rozproszoną kontrolę konstytucyjną i w ślad za argumentacją Trybunału uznawać, że art. 69 § 1 k.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – i wedle własnej oceny stosować warunkowe zawieszenie wykonania kary wbrew ustawie?

Nie podważając zatem sprzeczności przepisu art. 75 § 1 k.k. w brzmieniu sprzed 1 lipca 2015 r. z Konstytucją RP, podkreślić należy, że jego niekonstytucyjność czerpie źródło z orzeczenia Trybunału z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10 w zw. z art. 190 ust. 1 tejże Konstytucji. Decyzja Trybunału w tym zakresie nie podlega dyskusji i jest powszechnie wiążąca.

Natomiast fakt, że przed Trybunałem toczyło się postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym jednego z sądów odnośnie konstytucyjności przepisu art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w., które to postępowanie musiało się zakończyć jego umorzeniem wobec cofnięcia pytania przez wnioskodawcę, nie jest wystarczającym argumentem za przyjęciem tezy, że przepis ten był niekonstytucyjny. Sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości nie mają bowiem obowiązku stosowania orzecznictwa Trybunału w drodze analogii, jakkolwiek autorytet tego organu najczęściej będzie powodował zgodność konstytucyjnych poglądów na określoną kwestię.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy skargę nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich oddalił.

O kosztach procesu Sąd orzekł w oparciu o art. 95 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) w zw. z art. 638 k.p.k.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r.

I NSW 12/18

Teza:

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej wydana w trybie art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy nie podlega obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i tym samym data ewentualnego ogłoszenia uchwały w tym publikatorze nie może stanowić daty początkowej dla obliczenia terminu, o którym mowa w art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu Wyborczego. Data podania takiej uchwały do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej jest datą, od której liczy się ww. termin.

Przewodniczący: sędzia SN Dariusz Czajkowski.

Sędziowie SN: Paweł Czubik (sprawozdawca), Tomasz Demendecki.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...) na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.,

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 października 2018 r.,

1. odrzuca skargę,
2. ustala, że każdy z uczestników postępowania ponosi koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.

UZASADNIENIE

W dniu 24 września 2018 r. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła uchwałę w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. Uchwała została podana do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą na jej stronie internetowej w dniu 25 września 2018 r. o godz. 14:06, ponadto w dniu 11 października 2018 r. uchwała została opublikowana w Monitorze Polskim (M.P. 2018 r., poz. 963).

W dniu 18 października 2018 r. na w/w uchwałę wpłynęła do Sądu Najwyższego skarga pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego „(...)”, w której to skardze (...) zarzucono

naruszenie przepisów art. 160 i 161 kodeksu wyborczego poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, by w uchwałach PKW zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw podczas druku i dystrybucji kart wyborczych oraz naruszenie art. 484 Kodeksu wyborczego w identycznym zakresie. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, a w razie nieuwzględnienia powyższego, o zmianę uchwały „w zakresie przedstawionym w uzasadnieniu do skargi” oraz o zasądzenie od uczestnika na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu do skargi nie określono jednakże zakresu sugerowanych zmian, a jedynie przedstawiono kwestie zdaniem skarżącego mylnie nieujęte w uchwale lub ujęte w sposób ułomny, ograniczając się do ogólnych stwierdzeń, iż konieczna jest korekta i poprawienie uchwał w celu dostatecznego, realnego zabezpieczenia druku i dystrybucji kart. Z treści uzasadnienia skargi wnioskować można, iż skarżący kwestionuje przede wszystkim brak udziału czynnika społecznego w procesie wytwarzania, przechowywania i dystrybucji kart wyborczych (zaskarżonej uchwale zarzucono między innymi brak precyzyjnego określenia warunków przechowywania i dostępu do pieczęci wyborczych, druku, przechowywania i dostępu do kart wyborczych, brak dostatecznego, realnego zabezpieczenia druku i dystrybucji kart wyborczych, braki w zakresie określenia sposobu tworzenia i przechowywania 10% rezerwy kart wyborczych, braki szczegółowo określonych zabezpieczeń, brak określenia bezpośredniego nadzoru nad czynnościami drukowania i przechowywania kart do głosowania, brak wskazówek i instrukcji zabezpieczeń).

W odpowiedzi na skargę, która wpłynęła do Sądu Najwyższego w dniu 22 października 2018 r., pełnomocnik uczestnika postępowania – Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, a w razie nieuwzględnienia wniosku, o oddalenie skargi jako niezasadnej. Nadto wniósł o zasądzenie od skarżącego na rzecz uczestnika postępowania kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W rzeczonyj odpowiedzi na skargę z dnia 22 października 2018 r. pełnomocnik uczestnika postępowania odniósł się wyłącznie do kwestii uzasadniających jego zdaniem odrzucenie skargi tj. faktu, iż siedmiodniowy termin przewidziany dla wniesienia skargi powinien być liczony od daty opublikowania uchwały na stronie internetowej www.pkw.gov.pl, a nie od daty jej umieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W uzupełnieniu odpowiedzi na skargę, złożonym do Sądu Najwyższego w dniu 23 października 2018 r., uczestnik postępowania wskazał, że zarzuty skarżącego nie znajdują potwierdzenia ani w okolicznościach prawnych ani faktycznych. W szczególności podniesiono w piśmie, iż do wytwarzania i dystrybucji kart do głosowania, jako druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zgodnie z art. 4 pkt. 5c lit. a i b tej ustawy oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych i druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa), brak jest także podstaw prawnych do dopuszczenia do drukowania kart do głosowania osób nie posiadających upoważnienia ustawowego do przygotowywania, zorganizowania i przeprowadzania wyborów. Wskazano również, że druki stają się urzędowymi kartami do głosowania dopiero po opatrzeniu ich pieczęcią właściwej obwodowej komisji wyborczej, w przeciwnym razie w świetle art. 73 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy są nieważne. Uczestnik postępowania w uzupełnieniu odpowiedzi na skargę podtrzymał swoje żądanie odrzucenia skargi jako wniesionej po terminie, a w przypadku nieuwzględnienia

wniosku – żądanie oddalenia skargi jako niezasadnej, oraz żądanie zasądzenia od skarżącego na rzecz uczestnika kosztów procesowych w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 161a § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm., dalej jako: Kodeks wyborczy lub k.w.) pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Sąd Najwyższy stwierdził, że skarga została złożona przez osobę uprawnioną do jej wniesienia, tj. pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego. Do akt sprawy wraz ze skargą dołączono odpis uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego – „Komitet Wyborczy (...)” i zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów na radnych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., w której to uchwale m.in. określono imiona i nazwisko pełnomocnika wyborczego.

Kolejnym zagadnieniem wstępnym było rozstrzygnięcie, czy skarga została złożona w terminie, co wobec treści art. 161a § 1 k.w. wymagało określenia, co ustawodawca w przepisie tym rozumie pod pojęciem „ogłoszenie uchwały”. Państwowa Komisja Wyborcza umieściła uchwałę zarówno na swojej stronie internetowej, jak też następnie w „Monitorze Polskim”. Z pewnością jedno z tych ogłoszeń stanowi czynność prawnie irrelevantną, od której nie można liczyć terminu na wniesienie skargi. Zadaniem sądu było stwierdzenie, która z czynności polegających na ogłoszeniu treści uchwały właściwa jest dla obliczenia terminu, o którym mowa w art. 161a § 1 zd. 2 k.w.

Należy zważyć na wstępie, że uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nie są aktami powszechnie obowiązującego prawa, Komisja nie ma kompetencji do stanowienia tego typu norm prawnych. Uchwały Komisji stanowią akty prawa wewnętrznego. Co do zasady akty prawa wewnętrznego dla swojej skuteczności nie muszą podlegać ogłoszeniu. Abstrahować w miejscu tym należy od faktu, iż uchwały PKW mogą mieć przy tym charakter aktów normatywnych, wydaje się jednak, że mogą również stanowić w swojej treści jedynie wykładnię o charakterze technicznym. Trafne wydaje się także w przypadku przedmiotowych uchwał ich określenie jako aktów prawnych *sui generis* (tak Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 października 2000 r., III SW 74/00 (OSNAPiUS 2001 nr 3, poz. 96), na gruncie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej wydanych na podstawie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). W przypadku zaskarżonych przez pełnomocnika wyborczego uchwał nie ulega natomiast wątpliwości, że mają one normatywny charakter. Adresatami wytycznych wydawanych na podstawie art. 161 § 1 k.w. są komisarze wyborczy, urzędnicy wyborczy i komisje wyborcze niższego stopnia. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej mają zapewnić poprawną realizację zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów, w szczególności są wydawane dla zapewnienia nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (art. 160 § 1 pkt 1 k.w.), stanowią one pomocniczą dyrektywę interpretacyjną dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych, przyczyniając się do jednolitej wykładni zasad prawa wyborczego na szczeblu lokalnym (zob. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II OSK 2074/17).

Do kwestii ogłaszania aktów normatywnych (w tym także aktów innych niż akty powszechnie obowiązującego prawa, o których mowa w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczy-

pospolitej Polskiej) odnosi się art. 88 ust. 2 Ustawy Zasadniczej odsyłający do ustawy regulującej tryb i zasady ogłaszania aktów normatywnych. Odesłanie to realizuje w zasadniczym (aczkolwiek nie wyłącznym) zakresie ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523). Należy zauważyć, że samo ujęcie konstytucyjne nie przesądza o konieczności ogłaszania wszelkich aktów normatywnych. Z samego zastosowania w Konstytucji określenia „zasady ogłaszania” można domniemywać, że nie wszystkie akty normatywne muszą podlegać temu obowiązkowi. Wspomniana powyżej ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1523) w art. 2 ust. 1 wskazuje, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, jednakże ustęp 2 tego artykułu przewiduje możliwość wyłączenia przepisami odrębnej ustawy obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Tym samym ustawa ta nie pretenduje do roli wyłącznego i zupełnego aktu prawnego odnoszącego się do obowiązków przewidzianych w jej treści. Odrębną ustawą tego typu – odnoszącą się do obowiązków ogłaszania aktów normatywnych, o których mowa w jej treści, jest kodeks wyborczy.

Co istotne w przepisach kodeksu wyborczego ustawodawca enumeratywnie określił przypadki, w których został nałożony obowiązek ogłaszania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (przykładowo: art. 143 § 2, art. 188 § 4, art. 199 § 2, art. 207, art. 302, art. 327 § 2, art. 337 § 2, art. 406 § 1 k.w.). Natomiast obowiązek taki nie został przewidziany w stosunku do uchwał, o których mowa w treści art. 161 § 1 k.w. Zasadne jest więc stwierdzenie, iż nie wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej podlegają ogłaszaniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Kodeks wyborczy przewiduje obowiązek publikacji niektórych aktów i *a contrario* wyłącza obowiązek publikacji pozostałych aktów związanych z procesem wyborczym w dzienniku urzędowym. Akty, o których mowa w treści art. 161 § 1 k.w., tym samym znać należy za wyłączone spod tego obowiązku. Odmienna interpretacja byłaby nielogiczna – zakładałaby bowiem zbyteczność przepisów kodeksu wyborczego odnoszących się pozytywnie do ogłaszania w „Monitorze Polskim” wyraźnie przewidzianych aktów prawnych, skoro art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wskazuje na zasadniczą obligatoryjność ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym.

Należy również zauważyć, że żadne inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują publikacji w dziennikach urzędowych aktów, o których mowa w treści art. 161 § 1 k.w.

Stąd też Sąd, biorąc pod uwagę konieczność interpretowania aktów prawnych w sposób uwzględniający ich spójność systemową i wzajemną niesprzeczność, zważył iż przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy należy interpretować w zakresie obowiązków ogłaszania aktów normatywnych jako stanowiące *lex specialis* wobec przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” podlegają zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne inne niż te, których wydanie przewiduje kodeks wyborczy. W przypadku aktów normatywnych, o których mowa w ustawie kodeks wyborczy, obligatoryjne ogłoszenie aktu normatywnego w „Monitorze Polskim” jest wymagane wówczas, gdy stanowią tak wyraźnie przepisy kodeksu wyborczego, pozostałe tego rodzaju akty publikacji nie podlegają.

W tym kontekście należy także interpretować art. 15 ust. 6 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – mowa jest w nim bowiem również o tych aktach, do których obowiązku ogłoszenia w „Monitorze Polskim” odnosi się kodeks wyborczy.

Sąd podzielił tym samym pogląd uczestnika postępowania wskazując, iż uchwała Państwowej Komisji Wyborczej wydana w trybie art. 161 § 1 k.w. nie podlega obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i tym samym data ewentualnego ogłoszenia uchwały w tym publikatorze nie może stanowić daty początkowej dla obliczenia terminu, o którym mowa w art. 161a § 1 zd. 2 k.w.

Sąd zauważa przy tym, że pewną dezorientację w analizowanej materii wprowadza treść § 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (M.P. 2011 r., Nr 26, poz. 286 ze zm.). Z regulaminu wynika bowiem, że PKW uchwała akty prawne w zakresie określonym w kodeksie wyborczym, a następnie: „ogłasza je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i podaje do publicznej wiadomości”. Regulamin ten, nie będący powszechnie obowiązującym źródłem prawa, wprowadza obowiązek dwojakiego zachowania się Państwowej Komisji Wyborczej – z brzmienia tego przepisu wyraźnie wynika, że Komisja zarówno podaje uchwałę do publicznej wiadomości jak też ogłasza w „Monitorze Polskim”. Jedynie jedno z tych ogłoszeń ma jednakże, zgodnie z przepisami prawa, jak wskazano powyżej, charakter obligatoryjny i nie jest to ogłoszenie w „Monitorze Polskim”. Niefortunne wydaje się w regulaminie użycie określenia „ogłaszanie” jedynie w odniesieniu do działań polegających na opublikowaniu uchwały w „Monitorze Polskim”. Może to mylnie sugerować, iż chodzi w tym miejscu o wypełnienie obowiązku ustawowego z art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. Pod rozważę uczestnika postępowania Sąd poddaje zatem kwestię ewentualnych zmian w treści regulaminu, by zapobiec tej swoistej, publikacyjnej dychotomii.

Obowiązek ogłoszenia w „Monitorze Polskim”, wynikający z regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej (nie będącym aktem powszechnie obowiązującego prawa) nie może wpływać na interpretację treści aktów prawnych rangi ustawowej. Niedopuszczalne jest tym samym interpretowanie kodeksu wyborczego przez pryzmat regulaminu. Natomiast konieczne jest dokonywanie interpretacji zarówno trybu ogłoszenia samej zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, jak też regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej przez pryzmat aktów rangi ustawowej. Z treści samej zaskarżonej uchwały wynika, iż „wchodzi ona w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu”. Pojęcie ogłoszenia powinno być rozumiane zgodnie ze wspomnianymi przepisami aktów rangi ustawowej. Nie kryje się pod tym pojęciem, jak wyjaśniono powyżej, obligatoryjne ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Analogicznie w świetle przepisów rangi ustawowej należy interpretować przepisy regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej odnoszące się do ogłoszenia uchwał w „Monitorze Polskim”. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą ogłoszenia w „Monitorze Polskim” aktu prawnego tego typu (tzn. innego aktu prawnego niż mowa w przepisach poprzedzających) jest akt prawny rangi ustawy (którego brak, jak wspomniano w odniesieniu do uchwał, o których mowa w art. 161 § 1 k.w.), nadto możliwa jest publikacja w „Monitorze Polskim” innych aktów prawnych (nie posiadających stosownej podstawy ustawowej) na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ogłoszenie w „Monitorze Polskim” uchwał, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. nie może być uznane za obligatoryjny sposób ogłaszania, należy bowiem zauważyć, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest dysponentem ustawowym łamów „Monitora Polskiego” w tym zakresie. Nie posiada ona tym samym kompetencji do określania Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” jako publikatora swoich uchwał, dla których nie przewidziano wyraźnie takiego rozwiązania ustawowego, nie może wkraczać też *motu proprio* we wspomniane powyżej kompetencje Prezesa Rady Ministrów.

Faktyczna publikacja fakultatywna w „Monitorze Polskim” stosowana w przypadku przedmiotowych uchwał (jako „niektórych innych aktów prawnych”, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oznaczać może tylko poszerzenie prawa do informacji na dodatkowe pola i nie mogą się wiązać z nią skutki dotyczące biegu terminu, o którym mowa w art. 161a § 1 k.w., od daty tego typu ogłoszenia treści uchwał.

Należy więc podkreślić, że nie istnieje ustawowy obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” uchwał, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. Za datę ogłoszenia uchwały uznać należy datę podania do publicznej wiadomości, w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Niewątpliwie wprost przewidziany w art. 161a § 1 k.w. obowiązek ogłoszenia uchwały (wynikający ze stwierdzenia, iż termin na jej zaskarżenie liczy się od dnia jej ogłoszenia) Państwowa Komisja Wyborcza musi realizować za pośrednictwem w pełni dla niej dostępnego i będącego w pełni w zakresie jej kompetencji środka polegającego na ogłoszeniu uchwały na jej stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej.

Tym samym należy zgodzić się poglądem wyrażonym przez uczestnika postępowania, że skoro wszystkie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego są bezzwłocznie po ich podjęciu ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, a jednocześnie brak jest obowiązku publikacji tych uchwał w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, to termin na wniesienie skargi, o którym mowa w art. 161a § 1 k.w. liczy się od daty obligatoryjnego ogłoszenia jej treści w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej PKW, a nie od daty ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, które to ogłoszenie jako fakultatywne może po prostu nie nastąpić. Odmienne stanowisko byłoby po prostu nieracjonalne.

Ogłoszenia takie mogłyby być teoretycznie w takiej sytuacji dokonywane nawet po wyborach, co prowadziłoby do pozbawienia sensu instytucji skargi z art. 161a § 1 k.w., a pełnomocnicy wyborczy utraciliby jakikolwiek realny wpływ na treść uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Na marginesie, sam skarżący pełnomocnik wyborczy zresztą podkreśla późne opublikowanie skarżonej uchwały w „Monitorze Polskim”, w stosunku do daty jej wydania przez Państwową Komisję Wyborczą oraz daty wyborów – podnosząc jednocześnie, że PKW zwlekała do ostatniego momentu z publikacją jej treści w „Monitorze Polskim” właśnie jego zdaniem po to, by pozbawić komitety wyborcze prawa do korzystania ze skargi w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego.

Na marginesie należy zauważyć, że ogłoszenie treści przedmiotowych uchwał w internecie wynika z prawa do informacji publicznej oraz potrzeby urzeczywistnienia możliwości sprawowania przez społeczeństwo kontroli nad działalnością organów władzy publicznej. Akty prawne podlegają ogólnemu obowiązkowi udostępnienia na podstawie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie

do informacji publicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.). Warunek ten należy uznać za spełniony także w drodze ich ogłoszenia na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej (utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej). Dotyczy to także przedmiotowych uchwał ogłaszanych w takim trybie przez Państwową Komisję Wyborczą. Na marginesie warto podkreślić tendencje do informatyzacji informacji prawnej występujące również w warunkach ogłaszania aktów prawnych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z jej art. 2a w celu ułatwienia i uproszczenia dostępu do ogłaszanych w dziennikach urzędowych aktów prawnych, akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu, ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 570 ze zm.), chyba że ustawa stanowi inaczej. Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi stronę internetową. Ułatwienie takie umożliwia realizację konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy również podkreślić, że interpretacja celowościowa analizowanych przepisów kodeksu wyborczego przemawia również za ogłoszeniem treści uchwały na stronie internetowej jako ogłoszeniem, od którego daty liczy się termin, o którym mowa w art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego. Przeciwna interpretacja przeczyłaby podstawowemu celowi tych przepisów jakim jest kontrola uchwał przed terminem wyborów, co wyraźnie wynika z treści art. 161a § 2 i 4 Kodeksu wyborczego. Realizacja tego celu może być zapewniona jedynie w przypadku publicznego, niezwłocznego ogłaszania treści uchwał na własnej stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Niewątpliwie taka praktyka jest pełnym odzwierciedleniem prawa do informacji oraz stanowi już zwyczajowo przyjęty i sprawny mechanizm. Funkcjonalność tego mechanizmu we współczesnych informatycznych czasach jest oczywista. Jednocześnie należy zauważyć, że gdyby przyjąć, że pod pojęciem ogłoszenia uchwały rozumie się jej ogłoszenie w „Monitorze Polskim”, należałoby oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy określenia terminu w jakim nastąpić powinno tego typu ogłoszenie, biorąc pod uwagę, że w przeciwnym razie zależałoby ono (a tym samym prawo do skargi) od decyzji Prezesa Rady Ministrów. Obligatoryjne ogłaszanie w „Monitorze Polskim” wspomnianych uchwał bez określenia tego terminu, w rzeczywistości uzależniałoby system skargowy w sprawach wyborczych od decyzji władzy wykonawczej, co w gruncie rzeczy zaburzałoby równowagę władz i godziłoby w istotę prawa do sądu, czyniąc w praktyce skargę iluzoryczną. Stąd też brak określenia takiego terminu jednoznacznie świadczy o tym, iż ustawodawca uważa za ogłoszenie uchwały jej opublikowanie na stronie internetowej uchwałodawcy. Także charakter tych uchwał i ich treść sprawia, że adresaci w tym m.in. komisje wyborcze nie mogą czekać na ogłoszenie dokonane w „Monitorze Polskim”, którego dysponentem we wspomnianym zakresie nie jest, jak już stwierdzono powyżej, Państwowa Komisja Wyborcza. Stąd też zdaniem Sądu niewątpliwie datą ogłoszenia zaskarżonych uchwał Państwowej Komisji Wyborczej jest data podania uchwał do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl).

Sąd stać musi na straży stabilności porządku prawnego, przy założeniu minimum profesjonalizmu pełnomocników wyborczych i ich zdyscyplinowaniu w przedmiocie termi-

nowości składania skarg, czemu generalnie sprzyjają krótkie terminy przewidziane przez kodeks wyborczy. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego adresatami wytycznych zawartych w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej są komisarze wyborczy, urzędnicy wyborczy i komisje wyborcze niższego stopnia, adresatami wyjaśnień natomiast są organy samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki wykonujące zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, jak również komitety wyborcze oraz nadawcy telewizyjni i radiowi. Stąd też pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego wykonując poprawnie swoje obowiązki powinien zapoznawać się z podawanym do publicznej wiadomości uchwałami w taki sposób, by w razie potrzeby móc zaskarżyć je w ustawowym terminie.

Jeśli natomiast do ogłoszenia zaskarżonej uchwały przez Państwową Komisję Wyborczą doszło w dniu 25 września 2018 r., a termin na składanie skarg upłynął w dniu 2 października 2018 r., to tym samym złożenie skargi w Sądzie w dniu 18 października 2018 r. nastąpiło już po upływie siedmiodniowego terminu do jej wniesienia, przewidzianego ustawą (art. 161a § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego). W związku z powyższym skarga ta podlega odrzuceniu.

Zgodnie z art. 108 § 1 zd. 1 k.p.c., Sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 520 § 1 k.p.c., że każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie, orzeczono jak w pkt 2 postanowienia.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie powołanych przepisów, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji orzeczenia.

Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2019 r., w sprawie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.

I NSW 60/19

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska.

Sędziowie SN: Marek Dobrowolski, Paweł Księżak (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 2 sierpnia 2019 r. z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sprawy ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.,

na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego,

po uwzględnieniu obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. (Dz. U. poz. 989) oraz biorąc pod uwagę wnioski Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,

na podstawie art. 244 § 1 w zw. z art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684)

stwierdza ważność wyborów

do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym. Obywatele Unii Europejskiej mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 20 ust. 2 pkt 2 i art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2). Na podstawie art. 223 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zostały ustanowione ani jednolita procedura wyborcza, ani wspólne zasady wybierania członków Parlamentu Europejskiego dla wszystkich Państw Członkowskich. Wobec powyższego, zgodnie z art. 8 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 684/10), procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym – z zastrzeżeniem m. in. art. 1 ust. 1 i 3 Aktu, gdzie wskazano, że w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu, a wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych.

Art. 328 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684) stanowi, że wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Zgodnie z art. 336 Kodeksu wyborczego, do protestów wyborczych i postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego stosuje się odpowiednio przepisy art. 241-246 tego Kodeksu.

Stosownie do art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 825).

Zgodnie z art. 244 § 2 Kodeksu wyborczego, rozstrzygnięcie, o którym mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały, nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

Art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że stwierdzanie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; w braku przepisów szczególnych w tym zakresie, Sąd Najwyższy orzeka w składzie 3 sędziów (art. 77 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Sąd Najwyższy zapoznał się z treścią sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opiniami wydanymi w wyniku rozpoznania protestów przeciwko ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r. zawiera informacje o ich prawidłowym przebiegu oraz o nielicznych przypadkach naruszenia prawa wyborczego. Z treści przedmiotowego sprawozdania wynika, że co do zasady obwodowe komisje wyborcze dokonały ustalenia wyników głosowania i sporządziły protokoły głosowania poprawnie, bez błędów wymagających ponownego liczenia głosów i sporządzenia protokołów. W konkluzji, Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie posiadanych dokumentów i informacji o przebiegu głosowania i wyborów, nie stwierdziła naruszeń, które – w jej ocenie – miały wpływ na wyniki wyborów.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło pięćdziesiąt dziewięć protestów wyborczych.

W odniesieniu do ośmiu protestów Sąd Najwyższy wyraził opinię, że są one zasadne – w całości lub w części – lecz stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wynik wyborów.

Za uzasadnione uznane zostały zarzuty dotyczące niezapewnienia tajności głosowania w niektórych lokalach wyborczych w okręgu wyborczym nr 4 oraz w lokalu wyborczym obwodowej komisji wyborczej nr 5 w Papowie Toruńskim. Naruszenia te nie miały jednak wpływu na wynik wyborów – nie stwierdzono, że okoliczność braku zapewnienia lokalu wyborczego gwarantującego tajność głosowania w jakikolwiek sposób wpłynęła na wynik głosowania w tych obwodach wyborczych.

Sąd Najwyższy uznał za zasadne zarzuty dotyczące funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej nr 156 w Katowicach – obejmującej zakresem swego działania Szpital przy ul. Ziołowej 45/47 w Katowicach – gdzie doszło do kilkugodzinnego zamknięcia lokalu

wyborczego w związku z koniecznością skorzystania z urny pomocniczej, wykorzystywanej w zakładach leczniczych i w domach pomocy społecznej, głównie w celu umożliwienia głosowania pacjentom leżącym. W komisji tej wydano 130 kart do głosowania, mimo że uprawnionych do głosowania w chwili zakończenia głosowania było 472 wyborców. Wskazana okoliczność nie miała jednak wpływu na wynik wyborów – porównanie z danymi liczbowymi dotyczącymi wszystkich uprawnionych wyborców, którzy wzięli udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w okręgu wyborczym nr 11, obejmującym teren województwa śląskiego, wskazuje bowiem, że głosy wyborców, którzy ewentualnie nie mogli zagłosować (w liczbie 342), nie zmieniłyby wyniku wyborów.

Sąd Najwyższy doszedł także do przekonania o zasadności zarzutów dotyczących pracy obwodowej komisji wyborczej nr 164 w Warszawie, polegających na: stemplowaniu kart wyborczych przez zastępcę przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w obecności tylko dwóch członków komisji; a także podzieleniu obwodowej komisji wyborczej na grupy przy segregacji i liczeniu głosów wyjętych z urny oraz braku obecności wymaganej liczby członków obwodowej komisji wyborczej przy sporządzaniu raportu ostrzeżeń w toku przygotowywania protokołu końcowego głosowania. Wskazane naruszenia nie miały jednak wpływu na wynik wyborów – nie przedstawiono bowiem żadnych dowodów, aby wskazane naruszenia w jakikolwiek sposób wpłynęły na wadliwe ustalenie wyniku wyborów.

Podobnie, zasadne w ocenie Sądu Najwyższego okazały się zarzuty dotyczące pracy obwodowej komisji wyborczej nr 29 w Warszawie, gdzie w sposób sprzeczny z przepisami Kodeksu wyborczego: nie przeliczono wszystkich kart do głosowania zaraz po ich wyjęciu z urny; podzielono obwodową komisję wyborczą na grupy przy segregacji i liczeniu głosów z kart do głosowania wyjętych z urny; nie porównano wydruku projektu protokołu sporządzonego w systemie informatycznym z protokołem sporządzonym ręcznie; podjęto niedopuszczalną próbę ingerencji w treść uwag do protokołu głosowania, które zamierzała wpisać zastępca przewodniczącego komisji obwodowej; a także odmówiono wydania zastępcy przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej papierowej kopii protokołu głosowania. Także w tym przypadku nie zostało wykazane, by naruszenia te miały wpływ na wynik wyborów.

Za zasadny Sąd Najwyższy uznał również zarzut błędnego niezaliczenia kandydatce Annie Małgorzacie Tarczyńskiej jednego głosu przez obwodową komisję wyborczą nr 208 w Warszawie. Okoliczność ta nie miała wpływu na wynik wyborów zważywszy na fakt, że minimalna liczba głosów uprawniająca do otrzymania mandatu posła do Parlamentu Europejskiego wynosiła 87.422 głosy, a na Annę Małgorzatę Tarczyńską oddano 1.420 głosów.

Sąd Najwyższy uznał za zasadne także zarzuty dotyczące funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej nr 13 w Pruszkowie, polegające m. in. na: stemplowaniu kart wyborczych jednoosobowo przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, nieprzeliczeniu kart zaraz po ich wyjęciu z urny, podzieleniu obwodowej komisji wyborczej na grupy przy segregacji i liczeniu głosów wyjętych z urny, nieporównaniu protokołu komputerowego z protokołem ręcznym. Także w tym przypadku nie zostało wykazane, aby stwierdzone naruszenia miały wpływ na wynik wyborów.

Zasadny w ocenie Sądu Najwyższego był także zarzut niezapiecztowania przez obwodową komisję wyborczą nr 1 w Łomiankach-Burakowie opakowania zbiorczego zawierającego karty do głosowania. Z uwagi na niewykazanie wpływu podniesionej nieprawidłowości na wynik wyborów, zważywszy także na ogólną liczbę osób uprawnionych do głosowania i liczbę głosów oddanych w okręgu wyborczym nr 4 (w którym znajduje się obwód wyborczy nr 1 w Łomiankach-Burakowie) porównaną z liczbą osób uprawnionych

do głosowania w gminie Łomianki – gdzie obwód wyborczy nr 1 w Łomiankach-Burakowie jest jednym z trzynastu obwodów wyborczych w tej gminie – stwierdzono, że także ta okoliczność nie miała wpływu na wynik wyborów.

Zarzuty pięciu protestów zostały uznane za bezzasadne – z uwagi na ich nieudowodnienie bądź z uwagi na błędną interpretację przepisów Kodeksu wyborczego, dokonaną przez wnoszących owe protesty.

Bez dalszego biegu pozostawione zostały czterdzieści trzy protesty (w tym jeden protest co do wyboru określonego posła do Parlamentu Europejskiego), co spowodowane było w szczególności: niedotrzymaniem terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego; niedochowaniem koniecznego wymogu formalnego w postaci wniesienia protestu na piśmie; złożeniem protestu przez osobę do tego nieuprawnioną lub dotyczącego sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidziano możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej; niesformułowaniem zarzutów mieszczących się w zakresie podstaw wniesienia protestu (art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego); nieprzedstawieniem lub niewskazaniem dowodów, na których oparte zostały zarzuty protestu.

Co do jednego protestu wydano zarządzenie o jego zwrocie – z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych.

Na skutek cofnięcia jednego protestu wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania wywołanego jego wniesieniem.

Z uwagi na wniesienie dwóch protestów o tożsamej treści przez jeden podmiot, w jednym przypadku sprawa została zakreślona w repertorium NSW.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wniósł o stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że wybory do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzone w dniu 26 maja 2019 r., są ważne.

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały stwierdzającej ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., a których wynik został ogłoszony w obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. oraz opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 28 maja 2019 r.

Po analizie sprawozdania i wydanych opinii, w szczególności zaś stwierdzonych w nich uchybień, Sąd Najwyższy uznał, że żadne z tych uchybień, jak również wszystkie one łącznie, nie dają podstaw do kwestionowania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 244 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 336 Kodeksu wyborczego, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 2019 r.

I NSW 4/19

Tezy:

1. W sprawach ze skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej zawierającej wytyczne (art. 161 § 1 i art. 161 § 1a kodeksu wyborczego) nie znajduje zastosowania art. 87 § 1 k.p.c.
2. Dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości wyborcy, o którym mowa w art. 52 § 1 kodeksu wyborczego, może być także smartfon zaopatrzony w usługę mTożsamość w ramach aplikacji mObywatel.

Przewodniczący: sędzia SN Marek Siwek.

Sędziowie SN: Paweł Księżak (sprawozdawca), Antoni Bojańczyk.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi Komitetu Wyborczego (...)

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr (...)/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r., przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 maja 2019 r.,

1. oddala skargę,
2. ustala, że każdy z uczestników postępowania ponosi koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.

UZASADNIENIE

Pismem procesowym z dnia 6 maja 2019 r. Komitet Wyborczy (...), działając przez swojego pełnomocnika wyborczego, R. S., zaskarżył w całości uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr (...)/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 171 § 1, 2 i 3 Kodeksu wyborczego (dalej: k.w.) poprzez brak umieszczenia w uchwale zasad odwoływania członków obwodowych komisji wyborczych oraz ich przewodniczących;
2. art. 52 § 1 k.w. poprzez jego błędną wykładnię i rozszerzenie możliwości identyfikacji i możliwości głosowania wyborcy legitymującego się za pomocą nieważnego „dokumentu”, podczas gdy przepis art. 52 § 1 k.w. nie reguluje możliwości posługiwania się „nieważnym dokumentem”;
3. art. 52 § 1 k.w. poprzez niedopuszczalne i niewymienione w Kodeksie identyfikowanie wyborcy za pomocą telefonów komórkowych lub innych nośników elektronicznych lub aplikacji;

4. art. 52 § 1 k.w. poprzez sugerowanie w uchwale zastosowania takich technik weryfikacji tożsamości wyborcy, które są kompletnie niewiarygodne i które nie są przewidziane nawet w przypadku weryfikacji tzw. mTożsamości, co umożliwiałoby w prosty sposób falsyfikację tożsamości za pomocą aplikacji – atrapy do zainstalowania w komórkach telefonicznych;

5. art. 75 § 1 i 2 k.w. oraz art. 77 § 1 i 2 k.w. poprzez:

a) błędną wykładnię wskazanych przepisów i wprowadzanie chaosu pojęciowego poprzez zamienne używanie terminów „protokół wyborczy” i „projekt protokołu wyborczego” dla określenia tych samych czynności; użycie nowych, nieznanych w Kodeksie pojęć i określeń; rozszerzenie pojęcia „protokół wyborczy” na pojęcie „projekt protokołu wyborczego” zamiast „protokół wyborczy” oraz

b) błędną wykładnię wskazanych przepisów i wskazanie, że wyłącznie w przypadku, gdy obwodowa komisja wyborcza nie ma obsługi informatycznej, protokoły wyborcze będą sporządzane ręcznie, podczas gdy zgodnie z przepisami Kodeksu protokół wyborczy, i to w dwóch egzemplarzach, musi zostać sporządzony ręcznie, ten właśnie protokół sporządzany ręcznie jest protokołem wyborczym, pierwotnym i fundamentalnym dokumentem wytworzonym przez obwodową komisję wyborczą, a więc w ścisłym tego słowa znaczeniu protokołem wyborczym, koniecznym do sporządzenia przed jakimkolwiek późniejszym posługiwaniem się tzw. pomocniczym systemem informatycznym i późniejszymi czynnościami związanymi z obsługą informatyczną wyborów;

6. art. 160 k.w. i art. 161 k.w. poprzez niewywiązywanie się z wyszczególnionych zadań tak, aby zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe ich zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw.

Wobec powyższego, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o nakazanie Państwowej Komisji Wyborczej dokonania zmian w zaskarżonej uchwale – poprzez jej uzupełnienie o zapisy regulujące pracę obwodowych komisji wyborczych tak, aby zagwarantować uczciwość wyborów i rozwiązanie wskazywanych przez skarżącego zastrzeżeń, zastosowanie proponowanych przez niego zmian oraz doprecyzowanie zapisów uchwały w zaskarżonym zakresie, szczegółowo przedstawione w skardze i jej uzasadnieniu.

W odpowiedzi na skargę Państwowa Komisja Wyborcza wskazała, iż podnoszone przez skarżącego zarzuty są bezzasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga podlegała oddaleniu.

Zgodnie z art. 161a § 1 k.w. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały.

Stosownie do art. 161 § 1 k.w. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy rozważył, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje art. 87¹ § 1 k.p.c.

W ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 161a § 1 k.w. stanowi samodzielną podstawę dla ustalenia kręgu osób legitymowanych do wniesienia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. – wskazując jednoznacznie, że prawo to służy pełnomocnikowi wyborczemu. Takie uregulowanie legitymacji czynnej do wniesienia skargi odpowiada treści art. 86 § 2 pkt 1 k.w., zgodnie z którym pełnomocnik wyborczy jest uprawniony do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, a także art. 161a § 7 k.w., który przewiduje, iż orzeczenie w przedmiocie skargi doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Mając na uwadze brzmienie powołanych przepisów Kodeksu wyborczego, a także szczególnie charakter postępowania wywołanego skargą – gdzie wniesienie skargi jest ograniczone terminem 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały (art. 161a § 1 k.w.), i co do zasady wstrzymuje jej wykonanie w zakresie, którego dotyczy skarga (art. 161a § 2 k.w.), a Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym w terminie 7 dni (art. 161a § 3 k.w.) – zważywszy także na zasadę *lex specialis derogat legi generali*, należy uznać, iż podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi, o której mowa w art. 161a § 1 k.w., jest pełnomocnik wyborczy, który w postępowaniu wywołanym przedmiotową skargą może działać samodzielnie, niezastępowany przed adwokata lub radcę prawnego.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów skargi, Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 52 § 1 k.w. przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości.

Stosownie do pkt 38 ppkt 1 zaskarżonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej przed wydaniem kart do głosowania komisja sprawdza tożsamość wyborcy na podstawie dowodu osobistego lub każdego innego dokumentu z fotografią, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości (art. 52 § 1 k.w.); wyborca może zatem okazać komisji dowolny dokument ze zdjęciem (np. paszport, prawo jazdy, legitymacja studencka), w tym również dokument, który utracił ważność, pod warunkiem, że ustalenie tożsamości na jego podstawie nie budzi wątpliwości. Tożsamość wyborcy może zostać także stwierdzona na podstawie mTożsamości, tj. usługi dostępnej w rządowej aplikacji mobilnej mObywatel. mTożsamość korzysta z aktualnych danych tożsamości, które znajdują się w rejestrach państwowych: imion, nazwisk, daty urodzenia, numeru PESEL – czyli danych z rejestru PESEL, zdjęcia, terminu ważności, numeru dowodu, informacji, kto wydał dokument – czyli danych z Rejestru Dowodów Osobistych. Te dane są wyświetlane na ekranie smartfona wyborcy. Elementy, które potwierdzają, że wyświetlane dane są wiarygodne, bezpieczne i aktualne:

- a) hologram (godło Rzeczypospolitej Polskiej w lewym górnym rogu),
- b) data ostatniej aktualizacji („OSTATNIA AKTUALIZACJA” w prawym górnym rogu),
- c) znak wodny (godło Rzeczypospolitej Polskiej pod danymi osobowymi),
- d) element dynamiczny (flaga Rzeczypospolitej Polskiej w lewym dolnym rogu).

Już samo porównanie brzmienia art. 52 § 1 k.w. z treścią pkt 38 ppkt 1 zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, iż podnoszony przez skarżącego w tym zakresie zarzut jest niezasadny. Zarówno bowiem norma kodeksowa, jak i zapis wytycznych odnoszą się do dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, nie zaś dokumentu stwierdzającego tożsamość. W ocenie Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, iż posłużenie się tak obszernym pojęciem było – w obu przypadkach – działaniem zamierzonym, mającym na celu

zapewnienie możliwości jego maksymalnie szerokiej interpretacji. Na powyższe – w odniesieniu do normy kodeksowej – wskazuje się także w doktrynie, podnosząc, że „Kodeks wyborczy, posługując się w art. 52 § 1 pojęciem dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości, wyraża intencję ustawodawcy, aby obejmować nim jak najszerszą kategorię dokumentów” (B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz.*, art. 52, Nb 1, Warszawa 2018). Przyjęcie takiego rozwiązania zakłada zatem możliwość wykorzystania w celu weryfikacji tożsamości wyborcy wszelkich przedmiotów, które stanowią dokument, niezależnie od ich formy – o ile umożliwiają one jednoznaczne stwierdzenie tej tożsamości. Należy mieć bowiem na uwadze, iż zgodnie z art. 77³ k.c. dokumentem jest każdy nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią – a więc także nieważny dowód osobisty czy mTożsamość.

Niezależnie od powyższego za nieuzasadnione Sąd Najwyższy uznał twierdzenia skarżącego co do braku wiarygodności danych udostępnionych w ramach usługi mTożsamość. Zważyć bowiem należy, iż z mTożsamości nie może korzystać osoba, która nie ma profilu zaufanego, podobnie jak osoba, której zwykły dowód osobisty jest nieważny. Dane zapisywane w telefonie są zaszyfrowane i podpisane certyfikatem wydanym przez Ministerstwo Cyfryzacji, a każdy użytkownik aplikacji mObywatel, z poziomu której zapewniany jest dostęp do mTożsamości, musi się każdorazowo zalogować ośmioznakowym hasłem, którego odzyskiwanie nie jest możliwe – podobnie jak niemożliwe jest wykonywanie zrzutów ekranu, tzw. „screenshot”. Także złożony system zabezpieczeń wizualnych, omówionych szczegółowo w zaskarżonej uchwale, świadczy o wysokim stopniu poprawności, transparentności i bezpieczeństwa danych udostępnianych w ramach usługi mTożsamość – a co za tym idzie, także o ich wiarygodności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 171 k.w. Sąd Najwyższy zauważył przede wszystkim, iż wskazany przepis odnosi się do członków okręgowych komisji wyborczych – a nie, jak błędnie wskazuje skarżący, do członków obwodowych komisji wyborczych. Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy zważył, że kwestie związane z wygaśnięciem członkostwa w obwodowej komisji wyborczej – w tym odwołanie członka tej komisji – zostały uregulowane w art. 184 k.w., którego § 2 stanowi, iż komisarz wyborczy odwołuje członka obwodowej komisji wyborczej w przypadku nieuczestniczenia w pracach komisji bez usprawiedliwienia lub podejmowania działań sprzecznych z prawem. Wobec powyższego, zważywszy że wskazany przepis wskazuje zarówno przyczyny odwołania członka obwodowej komisji wyborczej, jak i organ do tego uprawniony – a zatem odpowiada zasadom techniki prawodawczej – niecelowym byłoby powielanie w wytycznych treści wyartykułowanych wprost w Kodeksie wyborczym, a niedopuszczalnym – kreowanie w rzeczonyj uchwale Państwowej Komisji Wyborczej jakichś dodatkowych zasad w tym zakresie.

Co się tyczy zarzutu naruszenia art. 75 § 1 i 2 k.w. oraz art. 77 § 1 i 2 k.w., Sąd Najwyższy stwierdził, iż także ten zarzut nie zasługuje na uwzględnienie – a to z następujących przyczyn.

Zgodnie z art. 75 § 1 k.w. obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie sporządza, w dwóch egzemplarzach, protokół głosowania w obwodzie właściwy dla przeprowadzonych wyborów. Stosownie do art. 75 § 2 k.w. w protokole, o którym mowa w § 1, wymienia się odpowiednio dane, o których mowa w art. 70 § 2, oraz, odpowiednio do przeprowadzonych wyborów, liczbę głosów nieważnych z wyszczególnieniem przyczyn nieważności i liczby głosów odpowiadających każdej z tych przyczyn, liczbę głosów ważnych z wyszczególnieniem liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list.

Art. 77 § 1 k.w. przewiduje, że niezwłocznie po sporządzeniu protokołu głosowania w obwodzie, przed jego przekazaniem właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców, kopii tego protokołu. Kopię protokołu otrzymuje każdy członek komisji i mąż zaufania. Protokół, o którym mowa w zdaniu pierwszym, umieszcza się na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie z art. 77 § 2 k.w. dane o wynikach głosowania w obwodzie wprowadza się do sieci elektronicznego przekazywania danych dopiero po sporządzeniu protokołu zgodnie z wymaganiami art. 75 k.w.

Sąd Najwyższy stwierdził w pierwszej kolejności, iż wbrew twierdzeniom skarżącego żaden z powołanych przepisów – ani też żaden z pozostałych przepisów Kodeksu wyborczego – nie przewiduje konieczności sporządzenia protokołu głosowania ręcznie. Brak jest także przepisu, który zabraniały posługiwania się w toku sporządzania protokołu pomocniczymi narzędziami informatycznymi, zapewnianymi w ramach aplikacji „Protokoły obwodowe”, dostarczanej komisji wraz z systemem informatycznym Wsparcie Organów Wyborczych (WOW). W tym miejscu należy podkreślić, iż wprowadzone do wskazanej aplikacji dane nie są przekazywane do sieci elektronicznego przekazywania danych, o której mowa w art. 77 § 2 k.w.

Podobnie, za niezasadny należało uznać zarzut odnoszący się do niedopuszczalności użycia w zaskarżonej uchwale sformułowania „projekt protokołu głosowania” – co miałyby wynikać z faktu, iż takim pojęciem nie posługuje się Kodeks wyborczy. W ocenie Sądu Najwyższego posługiwanie się w uchwale pojęciem „projekt protokołu głosowania”, choć niewymienionym w Kodeksie wyborczym, nie stanowi naruszenia przepisów kodeksowych, a jedynie zakłada istnienie pewnego rzeczywistego procesu, w którym ów protokół powstaje – nie ulega przecież wątpliwości, że do czasu podpisania protokołu głosowania i opatrzenia go pieczęcią komisji stosownie do treści art. 75 § 5 k.w., istnieje pewien dokument, który stanowi w istocie projekt protokołu głosowania. Sąd Najwyższy podzielił w tym zakresie także stanowisko zaprezentowane przez zastępcę Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych – będących nieprofesjonalnymi organami wyborczymi – z racji swego charakteru powinny w sposób szczegółowy i zrozumiały określać tryb pracy tych organów, a w tym celu dopuszczalne jest także wykorzystanie w treści wytycznych także pojęć, którymi nie posługuje się wprost Kodeks wyborczy.

Za niezasadny Sąd Najwyższy uznał także zarzut naruszenia art. 160 k.w. i art. 161 k.w. – a to przede wszystkim z uwagi na sposób jego sformułowania. Nie sposób bowiem odnieść się do ogólnikowych twierdzeń skarżącego, który wskazywał, że Państwowa Komisja Wyborcza nie wywiązała się z wyszczególnionych w tych przepisach zadań tak, by zagwarantowany został prawidłowy przebieg wyborów i właściwe ich zabezpieczenie przed możliwością fałszerstw. Skarżący nie wskazał, któremu z określonych w powyższych przepisach obowiązków uchybiła Państwowa Komisja Wyborcza wydając uchwałę, nie przedstawił także żadnych dowodów na poparcie powyższych twierdzeń. Naruszenie art. 160 k.w. i art. 161 k.w. nie może natomiast być podnoszone *in abstracto*, bez powołania się na konkretne zachowania (działania lub zaniechania) Państwowej Komisji Wyborczej, które w ocenie skarżącego miałyby stanowić uchybienia wynikającym z Kodeksu wyborczego obowiązkom nałożonym na Komisję.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym postanowienia.

O kosztach postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 520 § 1 k.p.c. w zw. z art. 161a § 3 k.w.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r.

I NO 33/18

Tezy:

1. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi *lex specialis* wobec Kodeksu Postępowania Cywilnego i tworzy samodzielną podstawę prawną nie tylko do występowania ze skargą do Sądu Najwyższego, ale również do określenia formalnych wymogów jej wniesienia. W konsekwencji wyłączone jest stosowanie art. 87¹ k.p.c.

2. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określa elementy pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej. Sąd Najwyższy nie może tej nazwy korygować, nawet w sytuacji, gdy błąd w jej sformułowaniu może zostać uznany za oczywisty.

Przewodniczący: sędzia SN Antoni Bojańczyk (przewodniczący).

Sędzowie SN: Marek Dobrowolski (sprawozdawca), Maria Szczepaniec, Leszek Bosek, Joanna Lemańska, Janusz Niczyporuk, Mirosław Sadowski.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (...)

na postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 10 lipca 2018 r. w przedmiocie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 lutego 2019 r.,

skargę oddala.

UZASADNIENIE

W dniu 9 maja 2018 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (...), dalej Komitet Inicjatywy Ustawodawczej lub Komitet.

Marszałek Sejmu w dniu 29 maja 2018 r. wezwał Komitet Inicjatywy Ustawodawczej do usunięcia braków, informując jednocześnie o wystąpieniu w nazwie Komitetu błędu redakcyjnego polegającego na dwukrotnym użyciu słów „o zmianie”. Dla pełniejszego zobrazowania wskazanego błędu Marszałek Sejmu w swoim piśmie zamieścił w nawiasie zastosowaną błędną formułą z podkreśleniem zbędnego wyrazu („...projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy...”).

Ponownie zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej wpłynęło do Marszałka Sejmu w dniu 13 czerwca 2018 r. Ujawniony przez Marszałka Sejmu błąd redakcyjny został usunięty w ten sposób, że w nazwie Komitetu zastosowano formułę „projekt o zmianie ustawy”. Pełna nazwa dokonującego zgłoszenia Komitetu po jej zmianie otrzymała więc następujące brzmienie: „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej [...]”.

Marszałek Sejmu odmówił przyjęcia ww. zawiadomienia (postanowienie nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r.), wskazując, iż nazwa komitetu nie została oznaczona prawidłowo, gdyż brakuje w niej oznaczenia rodzaju aktu prawnego przedłożonego przez Komitet, tj. słowa „ustawa”. Natomiast zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) powyższe stanowi obligatoryjny element tytułu ustawy. W konsekwencji nie zostały spełnione wszystkie wymogi wynikające z Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy, niezbędne do wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej.

Powyższe postanowienie Marszałka Sejmu zostało w dniu 24 lipca 2018 r. w całości zaskarżone do Sądu Najwyższego. W skardze pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej wskazał: a) brak słowa „ustawa” w nazwie Komitetu jest zwykłym błędem pisarskim (typu: „literówki”) i nie może mu być nadawane takie znaczenie, jak gdyby ów błąd był poważnym i znaczącym błędem merytorycznym, błędem faktycznie i realnie uniemożliwiającym dalsze procedowanie projektu obywatelskiego; b) Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r., „określa bezpośrednio i wprost jakiego rodzaju projekt może złożyć taki Komitet”, więc „charakter przedłożonego przez Komitet dokumentu (i jego nazwa)” jest oczywisty nawet jeżeli w nazwie Komitetu faktycznie zabrakło słowa „ustawa”; c) adresatem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie są komitety inicjatywy obywatelskiej tworzone w rozumieniu ww. ustawy.

Marszałek Sejmu w odpowiedzi na skargę Komitetu wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu podtrzymał dotychczasowe stanowisko o braku prawidłowo oznaczonej nazwy Komitetu oraz oznaczenia rodzaju aktu prawnego przedłożonego przez Komitet.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Rozpatrzenie skargi wniesionej w dniu 24 lipca 2018 r. przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej należało rozpocząć od rozważenia zagadnienia tak zwanej zdolności postulacyjnej komitetów inicjatywy ustawodawczej, czyli zdolności ww. komitetów do samodzielnego zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2120), dalej ustawa o wykonywaniu, skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej Sąd Najwyższy rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym. Z kolei zgodnie z art. 87¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.) w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych (§ 1), za wyjątkiem postępowania o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oraz gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2).

W związku z powyższym ustalenia wymaga relacja zachodząca między ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a Kodeksem postępowania cywilnego, w szczególności ustanowioną tam instytucją przymusu adwokacko-radcowskiego (aspekt formalno-prawny zagadnienia) oraz ewentualnie – w razie potrzeby – dokonanie analizy zasadności wymagania ww. przymusu w sprawach dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (aspekt materialny zagadnienia). Przy czym tylko jednoznaczne, tj. nie budzące wątpliwości ustalenia w pierwszym z wyróżnionych obszarów zwalniają z podjęcia drugiego aspektu zagadnienia.

Za punkt wyjścia analizy formalno-prawnej uczynić należy trafne ustalenie Sądu Najwyższego poczynione w odniesieniu do innego rodzaju rozstrzygnięć Marszałka Sejmu, tj. postanowień o wygaśnięciu mandatu posła (art. 249-250 Kodeksu wyborczego, Dz.U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.). Otóż, w postanowieniu z dnia 17 lutego 2012 r. (III SO 1/12) Sąd Najwyższy stwierdził, iż ww. rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu „nie inicjuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne i Sąd Najwyższy”. Skoro „postępowanie rozpoczęło postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła, to rozpoznając odwołanie od tego postanowienia Sąd Najwyższy nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do jakiego upoważnia go art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, ale w myśl art. 183 ust. 2 Konstytucji RP spełnia inne zadania określone w ustawie”. Powyższe ustalenia w sposób bezpośredni należy odnosić do postanowień Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu). W tym przypadku postanowienie Marszałka Sejmu również nie inicjuje „sprawy cywilnej”, a Sąd Najwyższy rozpatrując skargę na ww. postanowienie „nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych”, a realizuje owe „inne zadania określone w ustawie”. Zakres tych zadań jest wyznaczony przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Do podobnego wniosku prowadzi analiza zakresu unormowania Kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy kodeksu znajdują bowiem zastosowanie do postępowań sądowych prowadzonych w poszczególnych kategoriach spraw cywilnych, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz „w innych sprawach, do których przepisy tego aktu stosuje się z mocy ustaw szczególnych” (art. 1 k.p.c.). Sprawy z zakresu prawa publicznego (do jakich należy zaliczyć sprawy dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) zasadniczo są normowane przepisami aktów prawnych zaliczanych do tej gałęzi prawa, a przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mają do nich zastosowanie tylko z mocy wyraźnego odesłania zawartego w tych aktach (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2012 r., III SO 5/12). W ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli takiego jednoznacznego odesłania brak. Nie sposób uznać bowiem, że wskazanie nieprocesowego trybu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu) jest takim „wyraźnym odesłaniem” do k.p.c. Tym bardziej trudno uznać, że przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli tworzą podstawę prawną do stosowania art. 87¹ k.p.c. Określenie w art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu nieprocesowego charakteru postępowania w sprawie skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie może prowadzić więc do wniosku o dopuszczeniu przez ustawodawcę stosowania w ww. postępowaniu art. 87¹ k.p.c.

W rezultacie przyjąć należy, iż ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi *lex specialis* względem przepisów ogólnie obowiązujących i tworzy samodzielną podstawę prawną nie tylko do występowania z przedmiotową skargą, ale również do określania formalnych wymogów jej wniesienia. Inaczej mówiąc, ustawa ta reguluje w sposób jednolity i zupełny kwestię legitymacji prawnej i wymagań formalnych, jakie muszą być spełnione przez uprawnionego wnoszącego ww. skargę, i tym samym wyłącza stosowanie art. 87¹ k.p.c. Wnioskowi takiemu nie stoi na przeszkodzie szczupłość ustawowych regulacji w tym względzie. Oznacza ona bowiem, że wnoszenie skargi do Sądu Najwyższego przez komitet inicjatywy obywatelskiej zostało znacznie odformalizowane, co pozostaje w zgodzie z charakterem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jako instytucji demokracji bezpośredniej i ma zapewnić dostępność ww. skargi, a tym samym realizować ochronę interesu publicznego jaki ustrojodawca wiąże z instytucją inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w systemie organów władzy sądowiczej oraz funkcje przymusu adwokacko-radcowskiego (aspekt materialny zagadnienia) również nie uzasadniają w sposób dostateczny wymogu przygotowywania przedmiotowej skargi przez profesjonalistę.

Konstytucyjnie określona pozycja Sądu Najwyższego skutkuje wymogiem kierowania do tego Sądu tylko najważniejszych spraw z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przeciwstawia się obarczaniu go problematyką o niewielkim ciężarze gatunkowym. Cel ten nie może być spełniony, gdy o dopuszczalności, celowości zastosowania określonych środków prawnych przed Sądem Najwyższym decydować będzie sama zainteresowana strona (uchwała Sądu Najwyższego siedmiu sędziów – zasada prawna z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04). Inaczej mówiąc, nie każda sprawa z obszaru sprawowania wymiaru sprawiedliwości może być – z powodów merytorycznych – kierowana do Sądu Najwyższego, to zaś czy okoliczności konkretnej sprawy uzasadniają wniesienie do Sądu Najwyższego adekwatnego środka prawnego musi ocenić profesjonalista. Taka perspektywa stanowi merytoryczne uzasadnienie przymusu adwokacko-radcowskiego (funkcja weryfikacyjna przymusu). Obecność profesjonalnego pełnomocnika stron realizuje także funkcję gwarancyjną, zapobiega bowiem sytuacji, w której sprawa nie byłaby merytorycznie rozpoznana, z uwagi na brak niezbędnej wiedzy prawniczej i doświadczenia zawodowego strony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 27), ma więc przeciwdziałać wnoszeniu skarg z góry niejako skazanych na niepowodzenie (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r., Ts 148/98, OTK 1999 nr 3, poz. 56). Na zbliżone aspekty zagadnienia zwrócił uwagę prawodawca wprowadzając do Kodeksu postępowania cywilnego zasadę obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych (art. 87¹), wskazując na „radykalny wzrost spraw trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych oraz wymagających rozwiązywania skomplikowanych, często precedensowych zagadnień prawnych”, co wymusza wzmożoną aktywność oraz profesjonalizm działania stron, a w konsekwencji rodzi konieczność rozszerzenia przymusu adwokacko-radcowskiego. Stąd wymóg ustanowienia w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, poczynając od sporządzenia środka odwoławczego (zażalenie, kasacja), obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych (tak uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, druk nr 965). Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie, na marginesie, zwraca uwagę na ściśle cywilistyczną perspektywę projektodawcy, a tym samym brak jakichkolwiek odniesień do

stosowania ww. przymusu w sprawach publicznoprawnych. Podobne ujęcie prezentował także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2017 r., III UZ 16/16 (LEX nr 2203504) wskazując, że „celem wprowadzenia przymusu adwokacko – radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym było zapewnienie aktywności i profesjonalizmu działania stron w postępowaniu cywilnym”.

W przypadku realizacji przez Sąd Najwyższy „innej czynności określonej w ustawie” (art. 183 ust. 2 Konstytucji RP), polegającej na ocenie prawidłowości wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, trudno jest mówić o sprawach „o niewielkim ciężarze gatunkowym”, konieczności profesjonalnej oceny okoliczności danej sprawy, zapobieganiu „zalewowi” skarg „z góry skazanych na niepowodzenie”, czy potrzebie przeciwdziałania błędom merytorycznym, które wynikają z braku wiedzy prawniczej i doświadczenia zawodowego przygotowującego skargę. Nie sposób zakładać również jakiegось radykalnego wzrostu w tym obszarze „spraw trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych” (począwszy od uchwalenia ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a więc od 1999 r., do Sądu Najwyższego trafiły cztery skargi, wliczając w to skargę rozstrzyganą w niniejszym postępowaniu). Na mocy decyzji ustawodawcy właściwie każda sprawa z obszaru wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ma bowiem „istotny ciężar gatunkowy”. W tym przypadku o zasadności skargi nie tyle decyduje złożoność okoliczności konkretnego stanu faktycznego i jego prawidłowa ocena dokonywana w skardze, ile jej przedmiot, a ściślej znaczenie samej instytucji, której skarga dotyczy. Tak więc nie „okoliczności konkretnej sprawy”, a decyzja ustawodawcy decyduje w tym przypadku o „wadze spraw” kierowanych do Sądu Najwyższego. Inaczej mówiąc, każda sprawa dotycząca obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z mocy prawa uzyskała rangę adekwatną do pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego. Ta perspektywa właściwie eliminuje przeszerzeń profesjonalnej decyzji w sprawie zasadności wnoszenia do Sądu Najwyższego przedmiotowego środka prawnego.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obok instytucji referendum oraz prawa wyborczego, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i należy do praw politycznych gwarantowanych w Konstytucji RP. Mają one charakter indywidualny (przynależą każdemu obywatelowi), niemniej jednak ich wykonywanie ma wyraźne i bezpośrednie konotacje (skutki) w sferze publicznoprawnej. Prawa te służą realizacji podstawowej zasady Konstytucji RP, jaką jest zasada suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji), a możliwość ich skutecznego wykonywania stanowi o demokratycznym charakterze państwa (art. 2 Konstytucji). Pierwszorzędne znaczenie powyższych praw dla systemu politycznego państwa wyraża się także poprzez konstytucyjnie określony standard ich ochrony, co skutkuje ukształtowaniem, już na poziomie konstytucyjnym, kognicji Sądu Najwyższego do rozstrzyga o ważności wyborów parlamentarnych (art. 101 Konstytucji) i prezydenckich (art. 129 Konstytucji), a także referendum (art. 125 ust. 4 Konstytucji).

Ów publicznoprawny charakter ww. kompetencji Sądu Najwyższego w sposób zasadniczy odróżnia je od środków prawnych rozpatrywanych przez ten Sąd w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych (kasacja, zażalenie, skarga o wznowienie postępowania, o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz na przewlekłość postępowania). Te ostatnie środki za swój cel mają bowiem przede wszystkim ochronę interesu indywidualnego stron, a jeśli nawet przy ich realizacji można doszukać się interesu ogólnego (publicznego), to z pewnością nie jest on tak jednoznaczny i bezpośredni, jak w przypadku ww. instytucji partycypacji społecznej.

Konstytucyjne gwarancje ochrony politycznych praw obywatelskich znajdują swoje rozwinięcie na poziomie rozstrzygnięć ustawowych. Przy czym praktyka ich stosowania przez Sąd Najwyższy w żaden sposób nie podaje w wątpliwość zdolności postulacyjnej podmiotów korzystających z właściwych środków ochrony. I tak, rozpatrując w postępowaniu nieprocesowym skargi pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 Kodeksu wyborczego) Sąd Najwyższy wprost stwierdzał, iż ma on prawo sporządzić i wnieść do Sądu Najwyższego ww. skargę (zob. postanowienia Sądu Najwyższego siedmiu sędziów: z dnia 18 października 2016 r., III SW 10/16 oraz; III SW 11/16; z dnia 14 czerwca 2016 r., III SW 6/16). Jak już zostało nadmienione, w przypadku skarg na postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu parlamentarnego Sąd Najwyższy również nie kwestionował zdolności postulacyjnej parlamentarzystów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r., III SO 1/12). Podobnie w sytuacji skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 161a Kodeksu wyborczego) Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że skarga została złożona przez osobę uprawnioną do jej wniesienia, tj. pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego (postanowienie z dnia 25 października 2018 r., I NSW 12/18, por. inne postanowienia wydane w tym samym dniu np. I NSW 1/19, I NSW 11/18). Z powyżej zarysowaną linią orzecniczą Sądu Najwyższego współbrzmia poglądy niektórych przedstawicieli doktryny prawa wskazujących, iż przymus adwokacko-radcowski „nie obowiązuje w sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy na podstawie kodeksu wyborczego. Przemawia za tym specjalny – publicznoprawny, obywatelski – charakter tych spraw i nakaz niestawiania jakiegokolwiek ograniczeń w dostępie do sądu” (tak J. Gudowski, Komentarz do art. 87 (1) Kodeksu postępowania cywilnego, w: T. Erciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze, WK 2016). W tym kontekście wskazuje się również, iż „do uchwały w sprawie ważności wyborów oraz postępowania, które ją poprzedza, nie można stosować tych samych wymagań i rygorów, które przewidziane są w odniesieniu do orzeczeń wymierzających sprawiedliwość, a w szczególności do wyroków sądowych (tak W. Sanetra, Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2012 nr 7–8, s. 11).

Z kolei na podstawie art. 48 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 318 z późn. zm.) Sąd Najwyższy rozpatrywał w 2003 r. samodzielnie inicjowane skargi podmiotów, którym Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła wydania zaświadczenia o uzyskaniu statusu podmiotu uprawnionego do kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., III SW 42/03). Ponadto Sąd Najwyższy w żadnej z dotychczas rozstrzyganych spraw dotyczących odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej również nie podał w wątpliwość zdolności postulacyjnej pełnomocników komitetów inicjatywy obywatelskiej (postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 września 2010 r., III SO 16/10, LEX nr 1113041; z 5 maja 2011 r., III SO 3/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 185; z 21 marca 2018 r., III SO 1/2018, OSNP 2018 nr 11, poz. 156).

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż wyróżnione wyżej instytucje nie tylko tworzą grupę jednorodną rodzajowo, ale także posiadają zbliżone rozwiązania w zakresie procedury ich wykonywania (np. powoływanie pełnomocników, mechanizmy weryfikacji poparcia społecznego), w tym niemal identyczną rolę Sądu Najwyższego. Owa jednolitość rodzajowa instytucji partycypacji społecznej oraz podobieństwa proceduralne uzasadniają takie samo (jednolite) ich traktowanie w przedmiocie zdolności postulacyjnej. Z kolei, istotne, wskazane powyżej, cechy różniące każdą z dwóch kategorii kompetencji Sądu Najwyższego (z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania „innych zadań wynikających z ustaw”) uprawniają do odmiennego potraktowania kwestii wymogu profesjonalnej reprezentacji podmiotów wnoszących do Sądu Najwyższego środki prawne z każdej z ww. kategorii. Konstatacja powyższa stanowi argument pomocniczy wzmacniający dotychczasowe ustalenia o braku podstaw prawnych do wyłączenia zdolności postulacyjnej komitetów inicjatywy ustawodawczej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie uznał zdolność Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej do samodzielnego zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym, uznając jednocześnie przedmiotową skargę za niezasadną.

Zgodnie z art. 6 ustawy o wykonywaniu podstawą odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej jest nieusunięcie przez ten komitet w ustawowo określonym terminie braków formalnych zawiadomienia. Przedmiotowe zawiadomienie powinno bowiem zawierać: a) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby, b) dane osób (obywateli), którzy utworzyli komitet inicjatywy ustawodawczej, a także c) dane pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy, a więc imiona i nazwiska ww. osób, ich adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL (art. 6 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o wykonywaniu). Ponadto do zawiadomienia pełnomocnik ww. komitetu jest zobowiązany dołączyć projekt ustawy oraz wykaz podpisów obywateli popierających projekt (art. 6 ust. 3 ustawy o wykonywaniu). Jeżeli zawiadomienie zawiera powyższe wymogi Marszałek Sejmu postanawia o jego przyjęciu (art. 6 ust. 4 ustawy o wykonywaniu), w przeciwnym razie wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia braków formalnych. Dopiero ich nieusunięcie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia, co z kolei podlega zaskarżeniu przez pełnomocnika komitetu do Sądu Najwyższego (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu).

Na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu Sąd Najwyższy może uwzględnić skargę komitetu lub ją oddalić, nie ma natomiast uprawnienia do korygowania treści zawiadomienia czy też uchylania postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia do ponownego rozpoznania sprawy. Postanowienie Sądu Najwyższego uwzględniające skargę komitetu inicjatywy ustawodawczej rodzi więc taki sam skutek prawny jak postanowienie Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Po otrzymaniu bowiem jednego z tych postanowień komitet „ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu” (art. 7 ust. 1 ustawy o wykonywaniu). Oznacza to, iż uwzględnienie przez Sąd Najwyższy skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej doprowadziłoby do sytuacji w której nazwa komitetu wykonującego inicjatywę ustawodawczą nie spełniałaby ustawowych wymogów. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy o wykonywaniu komitet inicjatywy ustawodawczej występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Nazwa komitetu w której nie oznaczono aktu prawnego nie odpowiada powyższemu wymogowi, gdyż integralną częścią tytułu aktu normatywnego jest wskazanie jego rodzaju.

Istota rozstrzyganej sprawy nie polega więc na trudności w ustaleniu rodzaju aktu normatywnego, którego dotyczy zawiadomienie o powstaniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. W tym bowiem zakresie, jak trafnie wskazuje pełnomocnik Komitetu, „sama ustawa” (o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) „określa bezpośrednio i wprost jakiego rodzaju projekt może złożyć taki Komitet – jest to tylko i wyłącznie projekt ustawy”. W związku z tym, wskazuje pełnomocnik, jest „oczywiste, jakiej rangi projekt został wniesiony” i dodaje, że jest to „wiedza notoryjna”. Nie sposób zgodzić się jednak z przedstawioną przez pełnomocnika Komitetu oceną jakoby uchybienie w nazwie Komitetu było „błędem mało istotnym”. Łatwość ustalenia powyższych faktów nie może zmienić bowiem „istoty rzeczy”, tj. błędnie sformułowanej pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej. Elementy składowe pełnej nazwy komitetu są wprost określone w ustawie, a Sąd Najwyższy nie może korygować błędnego ich sformułowania, nawet w sytuacji gdy ów błąd mógłby zostać uznany za oczywisty. Sąd Najwyższy nie może dokonać stosowanej zmiany, w szczególności nie może zastosować zasady *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania.

Powyższa zasada ma charakter procesowy i znalazła normatywny wyraz w art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. (mylne oznaczenie pisma procesowego nie stanowi przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym). Celem jej stosowania jest „łagodzenie negatywnych konsekwencji procesowych niewłaściwego nazwania pisma procesowego” (łagodzenie formalizmu postępowania procesowego). Nawet jednak w tym obszarze nie może ona znajdować „zastosowania w każdej sytuacji procesowej” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2014 r., III Cz 325/14; por. postanowienia z 4 lipca 2013 r., I CZ 65/13; z 20 lipca 2012 r., II CZ 59/12; z 18 marca 2005 r., III CZ 25/05; z 12 grudnia 2000 r., V CZ 110/00). W przypadku rozpatrywanej sprawy skarga pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu odmawiającego przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu została oznaczona prawidłowo. W tym zakresie nie ma więc potrzeby sięgania do ww. zasady, natomiast w obszarze będącym przedmiotem sporu zasada ta nie może zostać zastosowana. Ów spór nie dotyczy bowiem prawidłowości oznaczenia ww. zawiadomienia. Wobec zaś braku uprawnień Sądu Najwyższego do korekty nazwy Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zastosowanie tej zasady prowadziłoby do naruszenia postanowień ustawy, a w konsekwencji do funkcjonowania w przestrzeni publicznej komitetu inicjatywy ustawodawczej z błędnie (niezgodnie z prawem) sformułowaną nazwą.

Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę uznaje więc, że adekwatny i jedyny wzorzec kontroli prawidłowości sformułowania pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej tworzą rozwiązania zawarte w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W związku z tym Sąd Najwyższy za bezzasadne uznaje przywoływanie w tym kontekście postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), gdyż kształtują one zasady sporządzania projektów poszczególnych aktów normatywnych (przede wszystkim projektów ustaw, w tym ich tytułów), w żaden sposób zaś nie odnoszą się do wymagań wobec nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Pełna nazwa komitetu zawarta w zawiadomieniu skierowanym do Marszałka Sejmu o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej została ostatecznie ukształtowana na skutek nieprawidłowego usunięcia przez Komitet błędu redakcyjnego polegającego na dwukrotnym użyciu słów „o zmianie” (Komitet Inicjatywy Ustawodawczej korygując swoją pełną nazwę zamiast wykreślić z niej wyrazy „o zmianie” wyeliminował zwrot „o zmia-

nie ustawy”). Usunięcie jednego błędu doprowadziło więc do sprokrowania innego błędu. Ocena jego charakteru również decyduje o podjętym rozstrzygnięciu. Przyjmując nawet, iż nieprawidłowa nazwa Komitetu jest konsekwencją popełnienia przez pełnomocnika Komitetu „chochlika redakcyjnego”, czy „błędu pisarskiego” (tak pismo z dnia 20 sierpnia 2018 r.), to w ocenie Sądu Najwyższego ów błąd redakcyjny skutkuje uchybieniem, które stanowi brak w rozumieniu art. 6 ustawy wykonywaniu. Jego znaczenie w istotny sposób wykracza więc poza sens „zwykłego błędu pisarskiego” typu „literówki” (tak uzasadnienie skargi Komitetu na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r.).

Zdaniem Sądu Najwyższego nie zasługuje także na uwzględnienia argument wskazujący, że Komitet „nigdy nie był wzywany do usunięcia (...) błędu redakcyjnego” zawartego w ostatecznej nazwie Komitetu. *Ratio legis* instytucji wezwania komitetu inicjatywy ustawodawczej do usuwania braków przedmiotowego zawiadomienia polega na doprowadzeniu do sytuacji, w której komitet ten będzie spełniał wszystkie określone w ustawie wymogi. Brak w ustawie tego rodzaju instytucji prowadziłby do sytuacji, w której w razie wystąpienia uchybień formalnych zawiadomienia, następowałoby definitywne zatrzymanie prac nad wykonaniem inicjatywy ustawodawczej. Celem powyższej instytucji jest więc umożliwienie dopuszczenia do dalszych etapów procedury inicjatyw ustawodawczych obciążanych brakiem formalnym poprzez stworzenie możliwości prawidłowego, a nie tylko jakiegokolwiek ich usuwania, tj. dokonania w zawiadomieniu odpowiednich uzupełnień i korekt, tak aby zarówno sama jego treść, jak i załączniki spełniały ustawowe wymogi formalne. Tak więc dopiero prawidłowe zawiadomienie Marszałka Sejmu o powstaniu komitetu otwiera drogę do realizacji kolejnych etapów przygotowania inicjatywy ustawodawczej obywateli (nabycia osobowości prawnej przez komitet, prowadzenia kampanii promocyjnej, uzyskania wymaganego dla inicjatywy ustawodawczej poparcia). Tym samym ustawowe określenie treści zawiadomienia stanowi gwarancję prawidłowego (zgodnego z prawem) wykonania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

**Zdanie odrębne
sędziego SN Leszka Boska
do postanowienia Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r.,
w sprawie I NO 33/18**

Nie podzielam poglądu, że obowiązujące przepisy uzasadniają odmowę przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (dalej także jako KIU), w którego nazwie dostrzeżono błąd redakcyjny.

Po pierwsze, Sąd nieprawidłowo wyłożył i zastosował art. 6 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2120). Uznał mianowicie, że błąd redakcyjny w oznaczeniu nazwy Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej polegający na pominięciu słowa „ustawy” jest brakiem nieusuwalnym w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Zaaprobował jednocześnie pogląd, że brak w oznaczeniu komitetu jest brakiem usuwalnym w postępowaniu prowadzonym przez Marszałka Sejmu. Nie sposób zgodzić się z przyjętą wykładnią. Skoro bowiem brak ma charakter usuwalny i na Marszałku Sejmu spoczywa obowiązek wezwania KIU do usunięcia tego braku,

to obowiązkiem Sądu Najwyższego jest ocenić sposób wykonania tego obowiązku przez Marszałka Sejmu i w razie stwierdzenia naruszenia prawa uwzględnić skargę.

Po drugie, z akt sprawy wynika jednoznacznie, że w niniejszej sprawie Marszałek Sejmu nigdy nie wezwał KIU w trybie art. 6 ustawy do usunięcia braku polegającego na pominięciu w nazwie KIU słowa „ustawy”. Wezwanie, które Marszałek Sejmu sformułował 29 maja 2018 r. i doręczył KIU (...) dotyczyło tylko: „błędu redakcyjnego polegającego na dwukrotnym użyciu słów „o zmianie („...projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy.”)”. Z art. 6 ust. 5 ustawy wynika jednoznacznie, że sankcja w postaci odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu dotyczy wyłącznie braków, do których usunięcia Marszałek Sejmu wezwał pełnomocnika komitetu. Nie ma podstaw, aby przepisy sankcyjne ograniczające konstytucyjne prawo obywateli do inicjatywy ustawodawczej wyklądać rozszerzająco.

Po trzecie, z akt sprawy a nawet wywodów Sądu Najwyższego wynika, że w niniejszej sprawie chodzi o błąd redakcyjny i nie ma w istocie wątpliwości co do nazwy Komitetu poparcia projektu ustawy o zmianie ustawy (...). Twierdzenia Marszałka Sejmu o niejasności co do tej okoliczności, a także charakteru promowanego projektu aktu normatywnego są pozorne, w szczególności w świetle pisemnego stanowiska KIU (...) oraz znajdującego się w aktach sprawy projektu ustawy o zmianie ustawy promowanego przez KIU (...).

Po czwarte, nawet gdyby istniały wątpliwości co do istoty sprawy Sąd Najwyższy powinien uwzględnić zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego (przykładowo: wyrok Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 2017 r., V CSK 675/16; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2018 r., II CSK 99/18) oraz Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2010 r., P 25/09; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2002 r., SK 41/01) zasada ta ma szeroki zakres zastosowania zarówno w prawie materialnym, jak i procesowym, w tym konstytucyjnym prawie procesowym. Wielokrotnie i trafnie powoływał się na tę zasadę z sukcesem także Marszałek Sejmu w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, choćby w kluczowej kwestii określenia zakresu zaskarżenia aktu normatywnego będącego przedmiotem kontroli konstytucyjnej (np. wyrok z 2 grudnia 2014 r., P 29/13). W świetle orzecznictwa nie ma wątpliwości, że decyduje istota sprawy a nie błędy redakcyjne.

Po piąte, nawet gdyby istniały wątpliwości co do prawidłowości oznaczenia KIU Sąd Najwyższy kierując się fundamentalnym obowiązkiem rzetelnego rozpoznania skargi powinien wyznaczyć w trybie art. 514 § 1 k.p.c. rozprawę i ustalić aktualny w chwili orzekania status podmiotów postępowania.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że przedmiotowe postanowienie Sądu Najwyższego narusza zasady, na które się powołuje: „Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obok instytucji referendum oraz prawa wyborczego, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i należy do praw politycznych gwarantowanych w Konstytucji RP. Mają one charakter indywidualny (przynależą każdemu obywatelowi), niemniej jednak ich wykonywanie ma wyraźne i bezpośrednie konotacje (skutki) w sferze publicznoprawnej. Prawa te służą realizacji podstawowej zasady Konstytucji RP, jaką jest zasada suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji), a możliwość ich *skutecznego wykonywania* stanowi o demokratycznym charakterze państwa (art. 2 Konstytucji)”.

Na marginesie tylko odnotować można, iż także w aktualnym orzecznictwie TSUE podkreśla się obowiązek szczególnego respektowania obywatelskich inicjatyw legislacyjnych, w szczególności interpretowania i stosowania warunków rejestracyjnych w sposób zapewniający łatwy dostęp obywateli do EIO, będących instrumentem uczestnictwa w ży-

ciu demokratycznym (podobnie wyrok TSUE z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15, pkt 46–49).

Zdanie odrębne
sędziego SN Antoniego Bojańczyka
do postanowienia Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r.,
w sprawie I NO 33/18

Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem przyjętym przez Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie i zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2019 r. zarówno w zakresie rozstrzygnięcia o przyjęciu środka zaskarżenia (skargi) do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, jak i zaprezentowanych przez Sąd motywów tego rozstrzygnięcia.

W związku z niedopełnieniem wymogu sporządzenia i wniesienia skargi na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego – adwokata lub radcę prawnego (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2120 [dalej cyt. jako ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ustawa o inicjatywie ustawodawczej obywateli] w związku art. 1 *in fine* k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.) skarga złożona w niniejszej sprawie przez pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zainicjowanej przez Z. Z. [...] w celu poparcia równego traktowania funkcjonariuszy służb mundurowych poprzez poparcie i wniesienie do Sejmu RP projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej cyt. jako Komitet Inicjatywy Ustawodawczej [...]) winna zostać przez Sąd Najwyższy odrzucona – jako wniesiona przez podmiot nie posiadający zdolności postulacyjnej w myśl przepisów normujących tryb postępowania w przedmiocie rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi na decyzję Marszałka Sejmu tj. nie hołdująca zasadzie zastępstwa stron w postępowaniu przed Sądem Najwyższym przez adwokata lub radcę prawnego – bez wzywania strony do uzupełnienia braku formalnego skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w związku z art. 1 *in fine* k.p.c. zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. art. 130 § 5 k.p.c.).

Uzasadnienie postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2019 r. wychodzi z fundamentalnego założenia, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (w tym przepis art. 87¹ § zd. pierwsze tego Kodeksu) nie mają zastosowania do postępowania zainicjowanego skargą komitetu inicjatywy ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem Sądu Najwyższego cyt. „[w] ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli takiego jednoznacznego odesłania brak. Nie sposób uznać bowiem, że wskazanie nieprocesowego trybu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu) jest takim

‘wyrażnym odesłaniem’ do k.p.c. Tym bardziej trudno uznać, że przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli tworzą podstawę prawną do stosowania art. 87¹ k.p.c. Określenie w art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu nieprocesowego charakteru postępowania w sprawie skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie może prowadzić więc do wniosku o dopuszczeniu przez ustawodawcę stosowania w ww. postępowaniu art. 87¹ k.p.c.”.

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 5 zd. trzecie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej sądem właściwym do rozpoznania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej jest Sąd Najwyższy. Rozpatruje on ten szczególny środek zaskarżenia w postępowaniu nieprocesowym w składzie siedmiu sędziów w terminie 30 dni od daty wniesienia (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli). Z przepisów tych wynika, że ustawodawca wprowadził w zakresie rozpatrywania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu wyłączną kognicję Sądu Najwyższego. Żaden inny sąd nie jest właściwy do podejmowania jakichkolwiek czynności w tym postępowaniu.

Z brzmienia przepisu art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wynika zatem jednoznacznie, że w postępowaniu zainicjowanym skargą na rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu zastosowanie mają przepisy ustawy normującej tok i zasady procesu cywilnego – Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1 *in fine* k.p.c.). Wszak skargę na postanowienie Marszałka Sejmu Sąd Najwyższy rozpatruje – *verba legis* – „w postępowaniu nieprocesowym”, a to właśnie ustawa postępowania cywilnego z 1964 r. normuje tryb i zasady prowadzenia postępowania nieprocesowego (Księga 2-ga Kodeksu postępowania cywilnego – *Postępowanie nieprocesowe*). Nie sposób zatem zgodzić się z poglądem – wyartykułowanym w motywach postanowienia Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r. – że cyt. „[w] ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli brak jednoznacznego odesłania do [przepisów Kodeksu postępowania cywilnego]”. To prawda oczywiście, że w art. 6 ust. 5 ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli nie operuje się dosłownie tytułem (nazwą) ustawy postępowania cywilnego (np. w formie: „ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego” wraz z podaniem tzw. metryki aktu normatywnego). Jednak nie da się przecieć na tej podstawie formułować wniosku, że Kodeks ten nie ma zastosowania w szczególnym postępowaniu dotyczącym sądowej kontroli wydawanego przez Marszałka Sejmu postanowienia w przedmiocie odmowy przyjęcia zawiadomienia pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej o utworzeniu tego komitetu. Wszak to wyraźne wskazanie nieprocesowego trybu („postępowanie nieprocesowe”) rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu inicjatywy ustawodawczej na decyzję Marszałka Sejmu przesądza w sposób kategoriyczny o tym, że w postępowaniu tym mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego normujące postępowanie nieprocesowe. Tego typu technika legislacyjna nie jest niczym nowym w obszarze prawa publicznego i jest stosowana przy normowaniu trybu rozpoznawania przez Sąd Najwyższy środków zaskarżenia w sprawach z zakresu prawa publicznego, w których to sprawach – wobec braku w systemie polskiego prawa procesowego stosownego aktu normującego w sposób wyłączny postępowanie sądowe w sprawach publicznych – ustawodawca odsyła z konieczności do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Między innymi w art. 22 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 850) stanowi się, że „w sprawach o wpis partii politycznej do ewidencji stosuje się przepisy Kodeksu postę-

powania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy, z tym że kasacja przysługuje jedynie od postanowień sądu drugiej instancji w przedmiocie wpisu lub wykreślenia wpisu z ewidencji”. Z oczywistych względów nie można przypisywać jakiegokolwiek znaczenia temu, że w treści przepisu art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pominięto słowa „przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym”. Nie ma bowiem – jak powiedziano powyżej – najmniejszych wątpliwości odnośnie tego, do jakiej gałęzi w systemie prawa procesowego (proces cywilny) przynależy postępowanie nieprocesowe i jaka ustawa postępowania sądowego (Kodeks postępowania cywilnego) normuje postępowanie nieprocesowe w polskim systemie prawnym.

Tymczasem Sąd Najwyższy swoje rozważania dotyczące dopuszczalności stosowania w postępowaniu toczącym się przed najwyższą instancją sądową na skutek wniesienia skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej rozpoczął – paradoksalnie – wcale nie od analizy gramatycznej i systemowej odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (przepisów o postępowaniu nieprocesowym) zawartego w art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zabieg ten jest znamieny, zważywszy na to, że wyraźne brzmienie tego przepisu wydawałoby się nie tylko naturalnym, ale wręcz podstawowym punktem wyjścia rozważań zmierzających do udzielenia odpowiedzi na pytanie o stosowanie w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Motywy postanowienia z 12 lutego 2019 r. odwołują się jednak w pierwszej kolejności do stanowiska prawnego i wywodów zaprezentowanych w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r. (III SO 1/12, OSNP 2012 nr 34, poz. 48), wskazując, że ustalenia tego trybunału należy „bezpośrednio odnieść” do niniejszej sprawy. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, iż postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła (art. 249-250 Kodeksu wyborczego, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 684) nie inicjuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne i że Sąd Najwyższy, rozpoznając odwołanie od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do jakiego upoważnia go art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, ale w myśl art. 183 ust. 2 Konstytucji RP spełnia inne zadania określone w ustawie. Zdaniem motywów postanowienia I NO 33/18 „[p]owyższe ustalenia w sposób bezpośredni należy odnosić do postanowień Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu). W tym przypadku postanowienie Marszałka Sejmu również nie inicjuje ‘sprawy cywilnej’, a Sąd Najwyższy rozpatrując skargę na ww. postanowienie ‘nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych’, a realizuje owe ‘inne zadania określone w ustawie’. Zakres tych zadań jest wyznaczony przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli”.

Rzecz jednak w tym, że dopatrywanie się analogii pomiędzy tymi dwoma układami procesowymi i normatywnymi oraz – w konsekwencji – uznanie, że pogląd prawny wyrażony w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r. należałoby „odnieść bezpośrednio” do postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym w sprawie ze skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej jest całkowicie nieuprawnione. Chodzi tu bowiem o całkowicie odmienne układy procesowe i normatywne. W układzie procesowym, na tle którego zostało wydane postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 2012 r., przedmiotem analizy Sądu

nie było przecież pytanie o to, czy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym odwołaniem posła od postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posła stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. (Wówczas przeprowadzenie analogii pomiędzy niniejszą sprawą, a sprawą sygn. III SO 1/12 byłoby trafne.). Ta kwestia mogła być wyłącznie przedmiotem rozważań zaskarżonego postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. III SW 169/11, OSNP 2012 nr 11–12, poz. 161 (motywy tego judykatu nie ustosunkowują się do tej problematyki, bowiem z treści art. 250 Kodeksu wyborczego wyraźnie wynika, że na postanowienie Marszałka Sejmu w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego, odwołanie to sąd rozpoznaje w terminie 7 dni w trybie postępowania nieprocesowego). W orzeczeniu sygn. III SO 1/12 Sąd Najwyższy odniósł się i rozważał zagadnienie ewentualnej dopuszczalności środka odwoławczego na postanowienie Sądu Najwyższego wydane na skutek rozpoznania odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posła. Doszedł wówczas do – trafnej – konkluzji, że środka takiego ustawa nie przewiduje. Z kolei przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie mogą mieć zastosowania na podstawie art. 1 *in principio* k.p.c., tj. w oparciu o kryterium sprawy cywilnej w rozumieniu materialnym. Ten pogląd prawny i jego uzasadnienie nie ma jednak nie tylko „bezpośredniego”, ale w ogóle żadnego odniesienia do niniejszej sprawy, jej konfiguracji procesowej i nasuwających się na jej tle wątpliwości prawnych. Nie chodzi w niej przecież o rozpoznanie „środka odwoławczego” na postanowienie Sądu Najwyższego zapadłego w następstwie rozpoznania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Taka zaś właśnie była konfiguracja procesowa na tle której wydane zostało postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 2012 r. (wówczas przedmiotem rozważań była ewentualna zaskarżalność postanowienia Sądu Najwyższego wydanego po rozpoznaniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła). Nawet jednak gdyby w niniejszej sprawie chodziło o rozpoznanie „apelacji” czy „zażalenia” od postanowienia Sądu Najwyższego wydanego w następstwie rozpoznania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, to i tak nie aktualizowałoby się pytanie o to, czy chodzi tu o sprawę cywilną w znaczeniu materialnym. Wszak ustawodawca – inaczej niż w Kodeksie wyborczym, gdzie zabrakło jednoznacznego przesądzenia o niedopuszczalności dalszej drogi prawnej od postanowienia Sądu Najwyższego – wyraźnie wyłączył dopuszczalność zaskarżenia postanowienia Sądu Najwyższego wydanego na skutek rozpoznania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu (art. 6 ust. 5 zd. piąte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli). Zatem argumentacja i zapatrywania prawne zaprezentowane w orzeczeniu Sądu Najwyższego sygn. III SO 1/12 – jako wyartykułowane na tle odmiennego układu procesowego i normatywnego – są całkowicie irrelewantne z punktu widzenia rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, w której odniesienie się do charakteru sprawy (przedmiotu postępowania przed Sądem Najwyższym) jest obojętne. Nikt wszak nie kwestionuje tego, że sprawa ze skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym (art. 1 *in principio* k.p.c.). Właśnie dlatego ustawodawca jednoznacznie przesądził w dyspozycji przepisu art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, że przy rozpoznawaniu przez Sąd Najwyższy skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu

inicjatywy ustawodawczej w sferze procesowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1 *in fine* k.p.c.).

Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego sygn. I NO 33/18 stoi na stanowisku, że cyt. „[...] ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi *lex specialis* względem przepisów ogólnie obowiązujących i tworzy samodzielną podstawę prawną nie tylko do występowania z przedmiotową skargą, ale również do określania formalnych wymogów jej wniesienia”. Nie jest jednak jasne, jakie konkretnie „ogólnie obowiązujące” przepisy ma na myśli uzasadnienie, skoro wcześniej frontalnie odrzuca się w nim możliwość stosowania w postępowaniu dotyczącym rozpatrzenia skargi komitetu inicjatywy obywatelskiej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (cyt.: „wskazanie nieprocesowego trybu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) [nie] jest [...] ‘wyraźnym odesłaniem’ do k.p.c.”). Logiczną konsekwencją przyjętego przez Sąd Najwyższy poglądu, że w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli brak jest jednoznacznego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego – mimo wskazania na nieprocesowy tryb postępowania – musi być uznanie, że nie jest Kodeks postępowania cywilnego ustawą normującą czy wspólnormującą tryb i zasady przebiegu postępowania przed Sądem Najwyższym zainicjowanego skargą, o której mowa w przepisie art. 6 ust. 5 zd. trzecie ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli (Sąd Najwyższy nie wskazuje w motywach postanowienia z 12 lutego 2019 r. żadnej innej ustawy procesowej, która miałaby ewentualnie stanowić podstawę dla prowadzenia postępowania zmierzającego do rozpatrzenia skargi). Nieuchronną i trudną do racjonalnego zaakceptowania implikacją tego stanowiska musi być jednak przyjęcie, że brak jest w ogóle jakiegokolwiek właściwego aktu normatywnego o charakterze procesowym, który określałby bądź współokreślałby tryb i zasady prowadzenia przed Sądem Najwyższym postępowania w przedmiocie rozpatrzenia skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu ustawodawczego (w zakresie nieuregulowanym przez przepis art. 6 ust. 5 ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli). Tymczasem unormowania wymagają choćby tak fundamentalne kwestie procesowe – by wymienić tylko parę przykładów – jak wymogi formalne stawiane pismom procesowym składanym w tym postępowaniu, sposób obliczania terminów o charakterze procesowym, tryb i zasady wyłączenia sędziów czy (co ma pewne znaczenie w tej sprawie) zasady zgłaszania i sporządzania zdania odrębnego do rozstrzygnięcia wydanego w tym postępowaniu prowadzonym przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli. Gdyby więc nie było żadnego procesowego aktu normatywnego regulującego przebieg postępowania w sprawie ze skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia komitetu inicjatywy ustawodawczej (a taka właśnie jest jednoznaczna implikacja stanowiska o niestosowaniu w tym postępowaniu ze skargi na decyzję Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy wyborczej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego), to całe to postępowanie nie tylko byłoby dotknięte głębokim deficytem normatywnym, ale znalazłoby się w stanie – nieznanym systemowi prawa procesowego – specyficznej próżni prawnej. Tą ustawą procesową – inaczej niż przyjmuje większość składu orzekającego Sądu Najwyższego – jest właśnie Kodeks postępowania cywilnego, co wynika z przepisu nakazującego rozpoznanie skargi na postanowienie Marszałka Sejmu w postępowaniu nieprocesowym (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli).

Dwie okoliczności ujmowane łącznie: tj. wyłączna kognicja Sądu Najwyższego przy rozpatrywaniu skargi na postanowienie Marszałka Sejmu, o którym mowa w przepisie art. 6 ust. 5 zd. trzecie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz prowadzenie tego postępowania w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie nieprocesowe mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia prawidłowego ustalenia szczegółowych zasad i trybu postępowania, w którym rozpatrywana jest skarga na decyzję Marszałka Sejmu, w tym – przede wszystkim – udzielenia prawidłowej odpowiedzi na pytanie, czy strona w tym szczególnym postępowaniu ma osobistą zdolność postulacyjną, czy też musi ją w tym zakresie zastąpić podmiot fachowy (adwokat lub radca prawny).

Skoro skargę na decyzję Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej wydaną na podstawie przepisów ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli sąd rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym, a tym sądem jest – zgodnie z ustawą – Sąd Najwyższy, to zastosowanie znajduje w tym postępowaniu przepis normujący przymus adwokacko-radcowski przed tym sądem w kształcie przewidzianym w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej w związku z art. 1 *in fine* k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.). Zgodnie zaś z art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c. w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Procesowe spektrum spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy i objętych przymusem adwokacko-radcowskim w Kodeksie postępowania cywilnego nie zostało przez ustawodawcę zawężone wyłącznie do postępowania kasacyjnego (czy postępowania ze skargi o wznowienie postępowania albo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia) przed Sądem Najwyższym i skorelowane wyłącznie z tym typem postępowania (czy tymi rodzajami postępowań przed Sądem Najwyższym). Świadczy o tym nie tylko wyraźne brzmienie art. 87¹ k.p.c., ale – także – systemowe ulokowanie przez ustawodawcę przepisu w obrębie struktury ustawy postępowania cywilnego.

Artykuł ten mieści się w obrębie przepisów normujących problematykę pełnomocników procesowych w Tytule IV – *Strony* Kodeksu postępowania cywilnego. Unormowania o charakterze ogólnym zawarte w tym tytule ustawy postępowania cywilnego mają zatem zastosowanie we wszystkich postępowaniach przed Sądem Najwyższym, w tym także we wszystkich postępowaniach toczących się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, których przedmiotem nie jest sprawa cywilna w ujęciu materialnoprawnym, ale które na mocy przepisów szczególnych toczą się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1 *in fine* k.p.c.). Z oczywistych względów inaczej wypadaloby spojrzeć na granice przymusu adwokacko-radcowskiego, gdyby przepis (czy przepisy) wprowadzające obligatoryjne zastępstwo stron w postępowaniu przed Sądem Najwyższym przez adwokatów lub radców prawnych zostały pomieszczone przez ustawodawcę w Dziale Va – *Skarga kasacyjna* Tytułu VI-go – *Postępowanie* Kodeksu postępowania cywilnego. Wówczas nie ulegałoby najmniejszej wątpliwości, że dyspozycja takiego przepisu (czy przepisów) miałaby zastosowanie wyłącznie do postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym i do czynności procesowych podejmowanych w związku z postępowaniem kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. Dodać wypada, że przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym ma ekstensywny charakter. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 87¹ § 1 zd. drugie k.p.c., obligatoryjne zastępstwo procesowe stron przez adwokatów lub radców prawnych dotyczy nie tylko „samego” postępowania przed Sądem

Najwyższym, ale – także – czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, jednak podejmowanych przed sądem niższej instancji.

Należy podkreślić, że ustawa o inicjatywie ustawodawczej obywateli w postępowaniu dotyczącym rozpoznania skargi na decyzję Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Jest to dobrze znany i typowy zabieg legislacyjny stosowany przez ustawodawcę w podobnych układach normatywnych, którego użycie przez ustawodawcę mogłoby ewentualnie utorować drogę do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego normujących postępowanie nieprocesowe w sposób selektywny. Ustawodawca w tym przypadku posłużył się jednak inną techniką legislacyjną. Mianowicie wprost określił tryb postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej przez pełnomocnika komitetu, nakazując rozpatrzenie sprawy w postępowaniu nieprocesowym (a zatem w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego normujące tryb i zasady przebiegu tego postępowania). Nie daje to wprawdzie jeszcze asumptu do sformułowania stanowiska, że ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków od stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego współkształtujących tryb i zasady prowadzenia tego postępowania, w tym – także – przepisów normujących zakres przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Wyjątki takie musiałyby jednak znajdować wyraźne oparcie w tekście samej ustawy (czy to w tekście Kodeksu postępowania cywilnego, czy ustawy ustanawiającej kognicję Sądu Najwyższego w określonej kategorii spraw, a zatem – w niniejszym przypadku – ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli).

Zastosowana przez ustawodawcę normatywna konstrukcja przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (w tym ujęciu, które obowiązuje od początku 2005 r. – tj. od nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 172, poz. 1804) ma bardzo szeroki, można wręcz powiedzieć „uniwersalny” charakter (uniwersalny w odniesieniu do postępowań przed Sądem Najwyższym). Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że określone nie tylko w Kodeksie postępowania cywilnego, ale także w innych ustawach odsyłających do stosowania przepisów tego Kodeksu w odniesieniu do postępowań szczególnych wyjątki od obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym mają nie tylko wyraźny charakter, ale zostały przez ustawodawcę ujęte w tak precyzyjny sposób, że nie może w tym zakresie być mowy o jakiegokolwiek przypadkowości czy dowolności zastosowanych rozwiązań (wyłączeń od obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego).

W pierwszym rzędzie chodzi o wyjątki skodyfikowane w samej ustawie postępowania cywilnego: zarówno te o charakterze przedmiotowym (przymusem adwokacko-radcowskim nie jest objęte postępowanie przed Sądem Najwyższym w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata lub radcy prawnego – art. 87¹ § 2 *in principio* k.p.c.), jak i podmiotowym (przymus adwokacko-radcowski przed Sądem Najwyższym nie ma zastosowania wtedy, gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz

gdy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa albo państwowej osoby prawnej jest wykonywane przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej – art. 87¹ § 2 i § 3 k.p.c.). Również wówczas, gdy do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach publicznych (uwzględniając kryterium sprawy „cywilnej” w znaczeniu formalnym, tj. w znaczeniu o którym mowa w przepisie art. 1 *in fine* k.p.c.) stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej (a zatem – na przykład – na gruncie postępowania dotyczącego odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, niewątpliwie mającego charakter postępowania z zakresu spraw publicznych) ustawodawca, dostrzegając obowiązywanie w sprawach prowadzonych przed Sądem Najwyższym bardzo szerokiego przymusu adwokacko-radcowskiego i wprowadzając odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej wprowadził jednocześnie wyraźne wyłączenie obejmujące przepis normujący przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym (por. art. 44 ust. 3 zd. drugie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84). Bliższa analiza powyższych wyjątków od zasady zastępstwa stron przed adwokata lub radcę prawnego w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym dowodzi, że ustawodawca bardzo dokładnie normuje zakres obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (i to niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie dotyczące „sprawy cywilnej” w znaczeniu materialnym, tj. sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego lub prawa pracy, czy też o postępowanie, którego przedmiotem nie jest sprawa cywilna w znaczeniu materialnym, lecz – na przykład – sprawa o wyraźnym zabarwieniu publicznym, ale do którego to postępowania odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego na zasadzie przepisu art. 1 *in fine* k.p.c.; to znaczy tzw. sprawa cywilna w znaczeniu formalnym). Świadczy to o tym, że wszędzie tam, gdzie intencją ustawodawcy było wyłączenie obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w jakimkolwiek postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przez jego przedmiotowe (czy podmiotowe) zawężenie, tam ustawodawca przeprowadził taki zabieg w sposób pozytywny, tj. dokonał zawężenia zakresu stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sposób wyraźny albo w samej ustawie postępowania cywilnego, albo w ustawie, która odsyła do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Sąd Najwyższy w motywach postanowienia z 12 lutego 2019 r. całkowicie pominął powyższy, nader doniosły kontekst normatywny. Nie trzeba przekonywać, że ma on zgoła fundamentalne znaczenie dla właściwego ustalenia zakresu stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Przebijająca wyraźnie z wywodów uzasadnienia postanowienia sygn. I NO 33/18 intencja ograniczenia zakresu obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym (abstrahując obecnie od słuszności wyartykułowanych w tym judykacie racji o charakterze funkcjonalno-ustrojowym, przemawiających – zdaniem Sądu Najwyższego – za uznaniem, że do postępowania prowadzonego w oparciu o przepis art. 6 ust. 5 zd. trzecie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie ma zastosowania przymus adwokacko-radcowski przewidziany przez Kodeks postępowania cywilnego, por. w tej kwestii szerzej rozważania poniżej) nie uwzględnia w sposób właściwy stosowanej przez ustawodawcę techniki precyzyjnego normowania problematyki przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym i operowania przez ustawodawcę

w tym zakresie konstrukcją normatywną bazującą na wyraźnych i dokładnie określonych wyłączeniach przedmiotowych bądź podmiotowych. Niczego w tym względzie nie zmienia to, że wprowadzenie wyjątku od stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym do treści art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa było podyktowane dążeniem do zwolnienia z „ciążaru” przymusu referendarzy i asystentów sądowych, a zatem podmiotów odznaczających się przymiotem fachowości, a mimo to nieobjętych wyraźną dyspozycją (wyłączeniem) przepisu art. 87¹ § 2 k.p.c. w zakresie wyłączenia podmiotowego nawiązującego do cechy fachowości podmiotu będącego stroną w postępowaniu przed Sądem Najwyższym (*Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wraz z projektem tej ustawy*, Druk sejmowy 3364, Sejm VI kadencji, projekt z 16 sierpnia 2010 r., s. 12–13). Przeciwnie – Interwencja ustawodawcy potwierdza jedynie tezę, że wszystkie przewidziane przez prawo wyjątki od obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym mają bardzo precyzyjny charakter.

Kategoryczne zaakceptowanie przez postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2019 r. stanowiska, że przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie dają podstawy do stosowania w postępowaniu przed Sądem Najwyższym toczącym się na podstawie ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a w tym – także – przepisu art. 87¹ k.p.c., zaś samo wnoszenie przez komitet inicjatywy ustawodawczej skargi na decyzję Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego zostało cyt. „znacznie odformalizowane”, powinno w zasadzie zamknąć problem ewentualnego stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu skargi do Sądu Najwyższego na postanowienie Marszałka Sejmu, zwalniając Sąd od prowadzenia jakichkolwiek dalszych rozważań w tym kierunku.

Tymczasem Sąd Najwyższy w motywach postanowienia z 12 lutego 2019 r. nie poprzestał wyłączenie na skonstatowaniu braku możliwości stosowania w postępowaniu w przedmiocie skargi na decyzję Marszałka Sejmu przepisu art. 87¹ k.p.c. (z uwagi na odrzucenie dopuszczalności stosowania w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, do którego to aktu – zdaniem postanowienia sygn. I NO 33/18 – w ustawie o inicjatywie ustawodawczej obywateli nie ma wyraźnego odesłania). Przystąpił bowiem Sąd Najwyższy do zaprezentowania rozbudowanych wywodów o charakterze funkcjonalnym. Sprawia to wrażenie, jakby Sąd Najwyższy w sposób milczący przyjął jednak, że przepis art. 87¹ k.p.c. – mimo wcześniejszego kategorycznego odrzucenia dopuszczalności jego stosowania w postępowaniu prowadzonym przed Sądem Najwyższym na podstawie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – dotyczy mimo wszystko rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy spraw ze skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Motywy postanowienia odnoszą się obszernie do różnicy pomiędzy postępowaniami przed Sądem Najwyższym w sprawach o charakterze cywilnym (do których przymus adwokacko-radcowski – zdaniem Sądu Najwyższego – może mieć zastosowanie) i publicznym (w których przymus adwokacko-radcowski wedle Sądu Najwyższego nie należy stosować).

Ten tok argumentacyjny nasuwa jednak zasadnicze wątpliwości. Argumenty przemawiające za wprowadzaniem do procedur sądowych (w tym do Kodeksu postępowania cywilnego) przymusu adwokacko-radcowskiego są od dawna znane. Mają one charakter uniwersalny w tym sensie, że można (i należy) odnosić je do wszystkich bez wyjątku procedur sądowych, a zatem zarówno do procedury cywilnej, jak i karnej (która także zna instytucję przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym,

tyle tylko że inaczej ukształtowaną), ale także do przepisów regulujących tryb i zasady postępowania w sprawach administracyjno-sądowych czy do postępowań sądowych dotyczących spraw publicznych. Uzasadniając potrzebę wprowadzania do procedur sądowych przymusu adwokacko-radcowskiego zawsze na pierwszym miejscu szczególnie silnie eksponowano stopień skomplikowania materii procesowej i prawnej – jako zasadniczą rację warunkującą objęcie określonych postępowań czy kategorii spraw przymusem adwokackim (przed powstaniem i wyodrębnieniem się samorządu radców prawnych jako odrębnego samorządu zawodowego zrzeszającego członków wykonujących prawniczy zawód zaufania publicznego) czy adwokacko-radcowskim (w literaturze procesu cywilnego por. m.in. St. Gołąb, *O pełnomocnikach w procesie cywilnym*, „Palestra”, z. 10/1938, s. 936 – który wśród argumentów przemawiających za wprowadzeniem przymusu adwokackiego na pierwszym miejscu wskazuje na to, że cyt. „w sprawach poważniejszych powinni zastępować strony fachowcy, ‘posiadający znajomość prawa i zdolność krytycznej oceny stanu faktycznego’” czy Z. Krzemiński, *Adwokat w projekcie kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra”, z. 10/1960, s. 17 – który akcentuje potrzebę wprowadzenia przymusu adwokackiego we wszystkich instancjach sądowych bowiem cyt. „w wielu skomplikowanych procesach cywilnych niezbędna jest pomoc fachowa adwokata”, podnosząc jednocześnie, że cyt. „Niezbędność pomocy adwokackiej odczuwało się w szczególności w drugiej instancji, gdyż opracowanie rewizji wymaga należytego przygotowania prawniczego”; zob. także trafne zastrzeżenia co do racjonalności obejmowania przymusem adwokackim przez ustawę postępowania cywilnego spraw nieskomplikowanych M.J., *Uwagi krytyczne o przymusie adwokackim*, „Głos Sądownictwa”, z. 4/1933, s. 213-214). To zatem nie charakter (karna, publiczna, cywilna – w tym, także, cywilna tylko w znaczeniu formalnym) sprawy decyduje o potrzebie wprowadzenia i stosowania w określonej procedurze przymusu adwokacko-radcowskiego, lecz tak silnie (i trafnie) akcentowane w doktrynie skomplikowanie danej sprawy.

Zresztą w analogiczny sposób argumentowano wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego niezwykle szeroko zakreślonego przymusu adwokacko-radcowskiego w rządowym projekcie nowelizacji procedury cywilnej z 2002 r. (wskazując dodatkowo na to, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego bezwzględny przymus adwokacki w postępowaniu cywilnym obowiązywał nawet w szerszym zakresie niż przewidywało to przedłożenie rządowe) cyt.: „praktyka sądowa ostatnich lat wskazuje, że wzrostowi wpływu spraw cywilnych towarzyszy radykalny wzrost spraw trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych oraz wymagających rozwiązywania skomplikowanych, często precedensowych zagadnień prawnych. W związku z tym, a także w związku ze wzmocnieniem zasady kontrydiktoryjności, wymuszającej wzmoczoną aktywność oraz profesjonalizm działania stron, koniecznością staje się rozszerzenie przymusu adwokacko-radcowskiego. Proponuje się zatem w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, poczynając od sporządzenia środka odwoławczego, obowiązkowe zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych (art. 87¹). Należy zaznaczyć, że wprowadzenie przymusu odpowiada regulacjom i tendencjom w krajach Unii Europejskiej [...]” (*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych*, projekt z 4 października 2002 r., Druk sejmowy 965, Sejm IV kadencji, s. 3). Wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w powyższej, rygorystycznej postaci było zresztą naturalną konsekwencją stopniowego zawężania obszaru zdolności stron do samodzielnego, osobistego działania w postępowaniu

kasacyjnym (por. m.in. nowelizację art. 393⁹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego odbierającą stronom zdolność samodzielnego działania na rozprawie przed Sądem Najwyższym, co tłumaczono potrzebą zagwarantowania profesjonalizmu przed Sądem Najwyższym – *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, projekt z 23 czerwca 1999 r., Druk sejmowy 1202, Sejm III kadencji, s. 16). Gdy jeszcze na początku lat 90. ustawodawca przywracał do Kodeksu postępowania cywilnego kasację i przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu kasacyjnym, to całkowicie inaczej widział funkcje przymusu (mającego wówczas bardzo wąski charakter, bo nie tylko zawężonego do postępowania kasacyjnego, ale ograniczonego wówczas wyłącznie do czynności „wniesienia kasacji przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym”; przepis art. 393² k.p.c. był zresztą od samego początku wadliwie skonstruowany i niebawem konieczna stała się jego nowelizacja przez określenie, że nie o „wniesienie” kasacji chodzi, lecz o jej sporządzenie). Mianowicie tłumaczono, że (jedyną) funkcją przymusu jest ochrona Sądu Najwyższego przed nadmiernym wpływem kasacji: przymus obowiązuje po to, by „zapobiec obciążeniu Sądu Najwyższego kasacjami nie mającymi prawem przewidzianych podstaw” (*Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Druk sejmowy 285, Sejm II kadencji, projekt z 17 lutego 1994 r., s. 5, analogicznie: *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Druk sejmowy 316, Sejm II kadencji, projekt z 8 marca 1994 r., s. 5). Taka racjonalizacja przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym nie była wówczas kwestionowana przez przedstawicieli doktryny i praktyki procesu cywilnego (M. Sychowicz, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra”, z. 7–8/1996, s. 30).

Oponenci instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego nierzadko podnoszą, że jego wprowadzenie przez ustawodawcę stwarza nieuzasadnioną barierę w dostępie do sądu, tym samym krępując w sposób nadmierny konstytucyjne prawo do sądu. Jednak takie spojrzenie na problematykę przymusu adwokacko-radcowskiego zasadza się bądź to na przyjęciu wadliwej optyki, na której bazowały powołane wyżej projekty zmian w Kodeksie postępowania cywilnego z roku 1994 (a zatem na traktowaniu przymusu adwokackiego jako urządzenia procesowego, którego celem jest ograniczenie wpływu spraw do sądu, a zatem instytucji w pewnym sensie służebnej wobec „interesów” sądu), bądź też na uproszczonym zdiagnozowaniu jego racji i funkcji procesowych oraz na pominięciu tego, że sens przymusu adwokacko-radcowskiego sprowadza się do zapewnienia stronie należytej ochrony prawnej interesów w sytuacji, w której – ujmując rzecz w pewnym skrócie – efektywny udział w postępowaniu z powodu skomplikowanej materii prawnej czy faktycznej lub z uwagi na szczególne, doniosłe interesy prawne strony wchodzące w rachubę w określonym układzie procesowym (postępowaniu) uzależniony jest od zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego (adwokata, radcy prawnego). Pamiętać bowiem trzeba o tym, w czym interesie wprowadza się przymus adwokacko-radcowski (przede wszystkim ma on służyć ochronie interesów procesowych stron) i dlaczego ustawodawca decyduje się na wprowadzenie tej instytucji do przepisów normujących ustroj postępowania sądowego. Gdy się spojrzy na przymus adwokacko-radcowski z tej właśnie perspektywy, to staje się jasne, że nie tylko w żaden sposób nie limituje on prawa do sądu (dostępu do sądu), ale – przeciwnie – prowadzi do jego znaczącej amplifikacji (rzecz jasna przy założeniu, że peł-

nomocnik fachowy prawidłowo wywiązuje się ze swoich obowiązków procesowych). Przymus adwokacko-radcowski ma bowiem sens wyłącznie wówczas, gdy w rachubę wchodzi osobiste przedsięwzięcie przez stronę (podmiot niewykwalifikowany) czynności procesowych z natury rzeczy skomplikowanych czy wymagających opanowania specjalistycznej wiedzy prawnej i biegłości w praktyce prawa. Gdyby tylko ustawodawca respektował te podstawowe założenia związane z racjami uzasadniającymi obowiązywanie przymusu adwokacko-radcowskiego przy jego wprowadzaniu do Kodeksu postępowania cywilnego, to zapewne inaczej (wężiej) ukształtowałyby przepisy normujące zakres przymusu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. W szczególności wprowadziłby do Kodeksu postępowania cywilnego wyraźne wyłączenia w zakresie obligatoryjnego zastępstwa procesowego stron przez adwokatów i radców prawnych w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w odniesieniu do spraw nieskomplikowanych (lub/oraz spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym czy spraw incydentalnych), niewymagających udziału w postępowaniu sądowym podmiotu fachowego – wykwalifikowanego prawnika. Niewątpliwie do kategorii takich spraw należy zaliczyć – również – skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia pełnomocnika komitetu ustawodawczego o utworzeniu komitetu.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym wniosek o wyłączenie sędziego może być sporządzony i złożony osobiście przez uczestnika postępowania toczącego się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w każdym postępowaniu przed każdym sądem – za wyjątkiem postępowania w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego toczącego się przed Sądem Najwyższym (por. zarządzenie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2015 r., III PO 5/15, OSNP 2017 nr 4, poz. 51). Podobnie rzecz się ma ze skargą o stwierdzenie, że w postępowaniu nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75). Gdy właściwy do rozpoznania skargi jest Sąd Najwyższy, a sprawa toczyła się w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, to obowiązuje w tym postępowaniu przymus adwokacko-radcowski (brak wyłączenia przymusu przez przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania). Bezspornie powyższych czynności procesowych nie da się zaliczyć do szeregu czynności wymagających szczególnej wiedzy i profesjonalizmu, nie dotyczą one spraw cyt. „trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych oraz wymagających rozwiązywania skomplikowanych, często precedensowych zagadnień prawnych” (cytowane wcześniej *Uzasadnienie* rządowego projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego z 2002 r.). Analogicznie sprawa przedstawia się ze skargą do Sądu Najwyższego na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, której również strona (pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej) nie może wnieść osobiście (chyba że zachodzi jeden z podmiotowych wyjątków, o których mowa w przepisie art. 87¹ § 2 k.p.c., tj. strona sama posiada przymiot fachowości prawniczej).

Przytoczone powyżej przykłady stanowią jaskrawą ilustrację zasadniczej dysfunkcyjności zbyt szerokiego określenia przez ustawodawcę normatywnych ram przymusu adwokacko-radcowskiego w hipotezie normy wyrażonej w art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.

Wynika ona stąd, że racje przemawiające za wprowadzeniem przymusu adwokacko-radcowskiego, wyartykułowane w uzasadnieniu rządowego projektu nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 2002 r. (wprawdzie trafnie zidentyfikowane) nie zostały niestety adekwatnie skorelowane z brzmieniem przepisów dotyczących przymusu adwokacko-radcowskiego w treści zgłoszonego projektu ustawy postępowania cywilnego. Przy tak ujętej racjonalizacji („...skomplikowane, często precedensowe zagadnienia prawne.”) wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego do Kodeksu postępowania cywilnego nie tylko nie było potrzeby obejmowania nim prawie wszystkich czynności procesowych i postępowań przed Sądem Najwyższym, lecz zupełnie wystarczające byłoby poprzestanie – na przykład – na objęciu przez ustawodawcę przymusem adwokacko-radcowskim sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (ewentualnie skargi o wznowienie postępowania czy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). (Nawiasem mówiąc, przedstawiciele doktryny i praktyki procesu cywilnego – por. m.in. T. Ereciński, *Apelacja i kasacja procesie cywilnym*, Warszawa 1996, s. 109–111 – nie zgłaszali żadnych wniosków *de lege ferenda* zmierzających do rozszerzenia zakresu obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, kiedy to Kodeks postępowania cywilnego wymagał wyłącznie tego, by „kasacja [była] wniesiona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym”).

Uważam więc, że to nie – jak chce tego postanowienie sygn. I NO 33/18 – w publicznym czy cywilnym charakterze sprawy rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy należy poszukiwać zróżnicowania stanowiącego punkt odniesienia dla ustalania potrzeby wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego (i ewentualnej dyferencjacji stosowania tego mechanizmu procesowego) w postępowaniu toczącym się przed tym sądem na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Miarodajne – ale jedynie *de lege ferenda*, bowiem stan normatywny nie pozwala na wprowadzenie dyferencjacji tego rodzaju w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego – powinny być tutaj wyłączone dobrze rozpoznane przez naukę procesu i praktykę legislacyjną oraz wypróbowane od lat w praktyce sądowej kryteria nawiązujące do skomplikowania sprawy, zawłości materii prawnej i faktycznej będącej przedmiotem danego postępowania sądowego.

Zdiagnozowanie wyraźnie dysfunkcyjnego kształtu przymusu adwokacko-radcowskiego w tej postaci, w której został on wprowadzony do Kodeksu postępowania cywilnego nowelizacją z 2004 r. może w istocie rodzić silną pokusę jurydycznego „rozluźnienia” nadmiernie sztywnych ram ustawowych przymusu adwokacko-radcowskiego i ograniczenia zakresu jego stosowania. Pokusie tej – jak się wydaje – uległ właśnie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 lutego 2019 r., nietrafnie poszukując w odmienności spraw cywilnych i publicznych rozpoznawanych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego klucza pozwalającego na odstąpienie od stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w postaci przewidzianej przez przepis art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c. (choć – paradoksalnie – wcześniej w ogóle odrzucono w motywach tego postanowienia możliwość stosowania art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c. w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym na podstawie ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli). Rzecz jednak w tym, że na przeszkodzie takiemu „rozluźnianiu” zakresu przymusu adwokacko-radcowskiego stoi wynik wykładni literalnej (wyraźne odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego), systemowej i historycznej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o przymusie adwokacko-radcowskim i ich ewolucji w kierunku coraz to szerszego kształtowania przymusu w postępowaniu przed

Sądem Najwyższym (wykładni – trzeba to podkreślić – uwzględniającej należyte przebieg konsekwentnego i stale postępującego procesu ograniczania przez ustawodawcę osobistej zdolności postulacyjnej stron we wszystkich postępowaniach toczących się przed Sądem Najwyższym na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego), jak i analiza regulacji ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, która nie przewiduje żadnego wyjątku od trybu i zasad postępowania przed Sądem Najwyższym w zakresie stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w związku z art. 1 *in fine* k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.). Zmiana wadliwie „zaprogramowanych” przez ustawodawcę granic obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego wymagałaby podjęcia stosownych kroków przez ustawodawcę i wprowadzenia adekwatnej korekty legislacyjnej.

Konkludując należy więc stwierdzić, że dostrzeżenie doniosłych (odmiennych wszakże niż te, na które wskazuje się w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 12 lutego 2019 r.) argumentów świadczących o wadliwości przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji przymusu adwokacko-radcowskiego przed Sądem Najwyższym w kształcie przewidzianym przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.) nie upoważnia jeszcze do odmowy stosowania tego przepisu w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym w oparciu o przepisy ustawy o inicjatywie ustawodawczej obywateli. Ponieważ skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia komitetu inicjatywy ustawodawczej o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym Sąd Najwyższy, co skutkuje stosowaniem w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyraźnych odstępstw od stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, to zastosowanie w niniejszym postępowaniu ma przepis wprowadzający przymus adwokacko-radcowski przed Sądem Najwyższym (art. 6 ust. 5 zd. czwarte ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej w związku z art. 1 *in fine* k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 87¹ § 1 zd. pierwsze k.p.c.). Dlatego też wniesiona przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej (...) skarga na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r. powinna zostać odrzucona – jako wniesiona przez podmiot nie posiadający zdolności postulacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, bez wzywania strony do uzupełnienia braku formalnego skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu w postaci niesporządzenia jej przez pełnomocnika strony będącego adwokatem lub radcą prawnym.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r.

I NO 59/18

Tezy:

1. Zabezpieczenia na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego można udzielić zasadniczo w sprawach cywilnych. Powołanie albo odmowa powołania sędziego jest aktem prawa ustrojowego należącym do wyłącznej kompetencji Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP), nie jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., ani w znaczeniu materialnym, ani formalnym.

2. W sprawach publicznych udzielenie zabezpieczenia jest możliwe wyjątkowo na podstawie i w granicach wyznaczonych przez przepis prawa publicznego określający szczegółowo podmiot upoważniony do udzielenia zabezpieczenia, jego formę oraz zakres. Takim przepisem nie jest art. 388 k.p.c. Z art. 44 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wynika jednoznacznie, że tylko do postępowania w sprawach z odwołania od uchwał KRS stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Skoro art. 388 k.p.c. nie reguluje żadnego postępowania, to wykluczone jest jego zastosowanie w postępowaniu nominacyjnym.

3. Ogólne odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego nie uzasadnia zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (por. postanowienie pełnego składu TK z 22 lutego 2006 r., K 4/06; postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 28/01).

Przewodniczący: sędzia SN Leszek Bosek (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Oktawian Nawrot, Grzegorz Żmij.

Sąd Najwyższy z odwołania M. H. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 18 września 2018 r. nr (...) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 256,

na skutek wniosku odwołującego się o udzielenie zabezpieczenia,

z udziałem W. E. O. oraz Krajowej Rady Sądownictwa,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 27 marca 2019 r.

odrzuca wniosek.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 18 września 2018 r., nr (...) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 256, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako „KRS”) przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie Pani W. E. O. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. oraz zdecydowała się nie przedstawić wniosku o powołanie

M. H. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. (k. 1–5). W uzasadnieniu podano, że Krajowa Rada Sądownictwa, uwzględniając stanowisko zespołu członków, opinie wizytatorów, opinię Kolegium Sądu Okręgowego w P. oraz stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu (...) 20 czerwca 2018 r., zgodnie z którym kandydaci uzyskali odpowiednio: M. H. 48 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”; W. E. O. 49 głosów „za”, 1 głos „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”, uznała, że M. H. nie wypełnia w wystarczającym stopniu, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS.

M. H. wniósł od tej uchwały odwołanie, a także na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 388 § 1 i § 4 k.p.c. wniósł o udzielenie zabezpieczenia roszczenia o uchylenie uchwały nr (...) Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 września 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 256 poprzez wstrzymanie jej wykonania (względnie skuteczności) do czasu rozpoznania przez Sąd Najwyższy odwołania od tej uchwały.

W. O. w odpowiedzi na odwołanie (k. 38–43) wniosła o odrzucenie odwołania w części dotyczącej pkt 1 uchwały KRS oraz o odrzucenie wniosku o zabezpieczenie w części dotyczącej pkt. 1 uchwały. Co do pozostałej części wniosku o zabezpieczenie nie zajęła stanowiska, pozostawiając ocenę ich zasadności do uznania Sądu Najwyższego.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie (k. 45–54) wniosła o jego oddalenie, zaznaczając, że w sytuacji gdy w postępowaniu nominacyjnym dotyczącym dwóch wolnych stanowisk sędziowskich bierze udział dwóch kandydatów, a zatem liczba kandydatów jest taka sama jak liczba wolnych stanowisk skarżący nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w części dotyczącej drugiego uczestnika postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek podlega odrzuceniu.

Zabezpieczenia na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego można udzielić zasadniczo w sprawach cywilnych. W sprawach publicznych udzielenie zabezpieczenia jest możliwe wyjątkowo na podstawie i w granicach wyznaczonych przez przepis prawa publicznego określający szczegółowo podmiot upoważniony do udzielenia zabezpieczenia, jego formę oraz zakres. Ogólne odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego nie uzasadnia zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym (por. postanowienie pełnego składu TK z 22 lutego 2006 r., K 4/06; postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 28/01).

Stosunek prawny łączący sędziego z Państwem (mandat sędziowski) ma charakter publicznoprawny. Jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Sprawa mandatu sędziego nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., ani w znaczeniu materialnym, ani formalnym. Dopuszczalność drogi sądowej do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego sędziego, którą dopuszczono w orzecznictwie, nie oznacza automatycznie dopuszczalności drogi sądowej także dla drugiego z tych stosunków (postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09). Najważniejszym elementem statusu prawnego sędziów jest publicznoprawny stosunek udziału w sprawowaniu władzy sądowniczej, co zgodnie z konstytucyjną zasadą trójpodziału i wzajemnej równowagi władzy państwowej (art. 10 Konstytucji RP) sprzeciwia się traktowaniu go w kategoriach z zakresu administracji publicznej albo w kate-

goriach stosunku cywilnego czy służbowego (postanowienie NSA z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17).

Ustawa o KRS w ogóle nie zawiera przepisu upoważniającego Sąd Najwyższy do udzielania zabezpieczenia; nie określa przesłanek ewentualnego udzielenia zabezpieczenia, ani jego formy, ani zakresu. Przeciwnie, brzmienie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS rozstrzyga, że do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.) o skardze kasacyjnej. Wynika z tego jednoznacznie, że Sąd Najwyższy w sprawach z odwołania od uchwał KRS nie stosuje art. 388 k.p.c.

Z uwagi na brzmienie ustawy o KRS, publicznoprawną naturę stosunków łączących podmioty postępowania nominacyjnego przed KRS, publicznoprawny charakter spraw rozstrzyganych przez KRS oraz szczególny charakter postępowania z odwołania od uchwały KRS do Sądu Najwyższego, brak podstaw prawnych do udzielenia zabezpieczenia na podstawie art. 388 k.p.c.

Na marginesie tylko można odnotować, że odwołujący się nie ma interesu prawnego w żądaniu udzielenia zabezpieczenia, a obiektywne istnienie interesu prawnego i porażenia skarżącego orzeczeniem jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13).

Po pierwsze, zaskarżona uchwała KRS nie jest prawomocna w zakresie objętym odwołaniem, nie podlega więc wykonaniu ani nie jest celowe wstrzymywanie jej skuteczności (art. 43 ustawy o KRS). Z samego brzmienia przepisu art. 43 ust. 1 ustawy o KRS wynika, że wniesienie odwołania przez kandydata na urząd sędziego wstrzymuje uprawomocnienie się uchwały co wyklucza przedstawienie przez KRS wniosku o powołanie sędziego przez Prezydenta RP. Zatem wniosek o udzielenie zabezpieczenia przez wstrzymanie jej wykonania (względnie skuteczności) do czasu rozpoznania odwołania przez Sąd Najwyższy nie jest dopuszczalny.

Po drugie, odwołujący się nie ma interesu w żądaniu udzielenia zabezpieczenia w części dotyczącej uczestniczki W. O. (pkt 1 uchwały), ponieważ ogłoszenie w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 256, dotyczyło dwóch stanowisk na sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. a do konkursu zgłosiło się dwóch kandydatów. Skoro więc uchwała KRS w punkcie 1 nie dotyczy interesu skarżącego, tym samym niekorzystna dla skarżącego różnica między zgłoszonym przez skarżącego żądaniem a treścią rozstrzygnięcia materializuje się jedynie w pkt 2 uchwały.

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji.

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r.

I NO 59/18

Tezy:

1. Kontrola Sądu Najwyższego procedury nominacyjnej w części, w jakiej jest prowadzona przez Krajową Radę Sądownictwa obejmuje w szczególności ocenę, czy Rada prawidłowo zastosowała ustawowe kryteria selekcyjne. Ogólnikowe powołanie się przez Radę na całokształt okoliczności sprawy i oceniane łącznie kwalifikacje kandydatów uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem materialnym uchwały i uzasadnia uwzględnienie odwołania.

2. Powołanie albo odmowa powołania sędziego jest aktem prawa ustrojowego należącym do wyłącznej kompetencji Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Krajowa Rada Sądownictwa dokonując oceny kandydatów nie może ani naruszać przynależnego im prawa do sądu, ani prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania na urząd sędziego, spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić Prezydentowi RP.

3. Obiektywne istnienie interesu prawnego jest podstawową przesłanką dopuszczalności środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Odwołujący się od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odmawiającej przedstawienia go Prezydentowi RP do powołania na urząd sędziego, posiada interes prawny w uchyleniu uchwały KRS wyłącznie w części jego dotyczącej. Nie posiada interesu prawnego w uchyleniu uchwały w części dotyczącej przedstawienia albo nieprzedstawienia do powołania Prezydentowi RP innych kandydatów.

Przewodniczący: sędzia SN Leszek Bosek (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Oktawian Nawrot, Grzegorz Żmij.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania M. H.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2018 z dnia 18 września 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 256,

z udziałem zainteresowanej W. O.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 marca 2019 r.

1. uchyła zaskarżoną uchwałę w punkcie 2 co do M. H. i w tym zakresie przekazuje do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.
2. odrzuca odwołanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 18 września 2018 r., działającą na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 389, ze zm., dalej jako „ustawa o KRS”), Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie W. O. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. (pkt 1) oraz zdecydowała się nie przedstawić wniosku o powołanie M. H. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. (pkt 2).

Na posiedzeniu 23 lipca 2018 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które przeanalizował, uznał je za wystarczające, przeprowadził naradę i postanowił jednomyślnie (3 głosami „za”) rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie M. H. i W. O. do pełnienia urzędu na dwa wolne stanowiska sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa wskazał, że za rekomendowaniem kandydatury:

– Pana M. H. przemawiają, ocenione łącznie, uzyskane oceny kwalifikacyjne, doświadczenie zdobyte podczas wykonywania zawodu adwokata w indywidualnej kancelarii adwokackiej oraz w pracy w charakterze pracownika naukowego na Uniwersytecie (...) w O., ocena bardzo dobra na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych, ocena bardzo dobra z egzaminu sędziowskiego, uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa, publikacje, a także pozytywna opinia Kolegium Sądu Okręgowego w P. i poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu P.;

– Pani W. O. przemawiają, ocenione łącznie uzyskana ocena kwalifikacyjna, doświadczenie zdobyte między innymi podczas pracy na stanowisku referendarza sądowego i asystenta sędziego, ocena dobra na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych, a także pozytywna opinia Kolegium Sądu Okręgowego w P. i poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu P.

Krajowa Rada Sądownictwa, na posiedzeniu plenarnym 25 lipca 2018 r. zapoznała się ze stanowiskiem zespołu i postanowiła odroczyć rozpoznanie niniejszego postępowania konkursowego i wezwać M. H. do osobistego stawiennictwa na posiedzeniu zespołu członków Rady.

Na posiedzeniu 17 września 2018 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa wysłuchał M. H., przeprowadził naradę i postanowił (1 głosem „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”) rekomendować Radzie nieprzedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M. H. do pełnienia urzędu na wolnym stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa uwzględnił, że Pan M. H. oświadczył, w trakcie wysłuchania, że w bieżącym roku zarejestrował w prowadzonej przez siebie kancelarii około pięćdziesięciu spraw. Uznać zatem należy, że zakres praktyki adwokackiej kandydata nie jest szeroki. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę intensywność obowiązków dydaktycznych Pana M. H., nie pozwalają mu one na prowadzenie bardziej rozległej kancelarii. Powyższe rodzi konstatację, że dotychczasowa aktywność kandydata nie koncentrowała się na kwestiach praktycznych, zaś przeprowadzone wysłuchanie prowadzi do wniosku, że Pan M. H. ma predyspozycje przede wszystkim do pracy

naukowej i dydaktycznej. Dokonując całościowej oceny kandydatury Pana M. H. zespół członków odnotował, że kandydat ma w swoim życiorysie epizod polegający na działalności politycznej. Działalność ta została co prawda zakończona na początku 2017 r., jednakże zespół pozostaje pod wrażeniem chwiejności kandydata, braku jednoznacznie sprecyzowanych celów i priorytetów zawodowych, bowiem w stosunkowo krótkim odstępie czasu podejmuje on działalność polityczną, aby następnie powziąć decyzję o kandydowaniu na urząd sędziego. W ocenie zespołu „ta, skądinąd godna podziwu, uniwersalność kandydata” nie pozwoliła członkom zespołu na uznanie, że „po uzyskaniu nominacji sędziowskiej skoncentruje on pełnię sił na sprawowaniu urzędu sędziego”.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła, że Pani W. O. urodziła się 10 lutego 1978 r. w I. Od 14 lipca 1998 r. do 31 października 2002 r. była zatrudniona w (...) Bank (...) S.A. II Oddział w I., kolejno jako referent i asystent. W 2003 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...) w T., uzyskując tytuł magistra z wynikiem dobrym. Po odbyciu w latach 2003-2006 aplikacji sądowej pozaetatowej w okręgu Sądu Okręgowego w E. w kwietniu 2007 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dostateczną plus. Od 1 czerwca 2004 r. do 30 kwietnia 2008 r. pracowała w Przedsiębiorstwie (...) w E., kolejno na stanowisku referenta do spraw księgowych i specjalisty do spraw finansowo-księgowych. W latach 2005-2008 była zatrudniona jako doradca prawny w Okręgowej Spółdzielni (...) w S. Od 7 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. wykonywała obowiązki referendarza sądowego w Sądzie Okręgowym w W., Ośrodku Migracyjnym Książ Wieczystych w G. Od 1 lipca 2011 r. pracuje na stanowisku asystenta sędziego, przy czym do 31 grudnia 2012 r. w Sądzie Rejonowym w N. (II Wydział Karny, I Wydział Cywilny), a od 1 stycznia 2013 r. w Sądzie Rejonowym w I. (II Wydział Karny i III Wydział Rodzinny i Nieletnich). Kandydatka podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach zawodowych.

Ocenę kwalifikacji Pani W. O. sporządziła Pani K. M. – sędzia wizytator do spraw rodzinnych i nieletnich Sądu Okręgowego w P. Z oceny tej wynika, że kandydatka jest osobą zaangażowaną, sumiennie i terminowo wykonującą powierzone obowiązki. Nieustająco podnosi kwalifikacje zawodowe przez uczestnictwo w szkoleniach, co niewątpliwie przyczynia się do coraz lepszego warsztatu pracy. Odzwierciedleniem tego są sporządzane przez nią projekty orzeczeń oraz projekty pisemnych uzasadnień orzeczeń, odpowiadające ustawowym wymogom, charakteryzującymi się pogłębioną analizą stanu faktycznego i prawnego, odwołującą się do przepisów prawa, wspartą licznymi judykatami Sądu Najwyższego oraz poglądami doktryny. W konkluzji opiniująca stwierdziła, że Pani W. O. spełnia warunki do powołania jej na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w M.

Pan M. H. urodził się 20 sierpnia 1979 r. w T. W 2003 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...) w T., uzyskując tytuł magistra z oceną bardzo dobrą. Również w 2003 r. ukończył z wynikiem bardzo dobrym studia podyplomowe w zakresie szacowania nieruchomości na Wydziale Geodezji i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu (...) w O. Od 1 października 2003 r. jest zatrudniony, początkowo na stanowisku asystenta, a obecnie na stanowisku adiunkta, w Katedrze Prawa Cywilnego II i Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...) w O. Od 1 kwietnia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. współpracował, na podstawie umowy cywilnoprawnej z Kancelarią Radcy Prawnego P. M. w Ł. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w O. we wrześniu 2008 r. złożył egzamin sędziowski z oceną bardzo dobrą. Uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej w T. z 6 listopada 2008 r. został wpisany na listę aplikantów adwokackich Izby Adwokackiej w T. Następnie złożył wniosek o przeniesienie

miejsca odbywania aplikacji adwokackiej i wpis na listę aplikantów adwokackich okręgu Izby Adwokackiej w O. W wyniku rozpoznania wniosku, uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej w O. z 30 grudnia 2008 r. został wpisany na listę aplikantów adwokackich Izby Adwokackiej w O. Od 1 lutego 2009 r. do 30 czerwca 2009 r. współpracował, na podstawie umowy cywilnoprawnej z Kancelarią Radcy Prawnego T. w O. Uchwałą Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Uniwersytetu (...) z dnia 11 maja 2009 r. na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej pt.: „Funkcje (...)” uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa. Od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. był zatrudniony na stanowisku aplikanta adwokackiego równolegle w Kancelarii Adwokackiej Adwokata S. S. w O. (A etatu) i w Kancelarii Adwokackiej Adwokata E. O. w O. (A etatu). Kandydat – z uwagi na to, że odbył aplikację sądową i w 2008 r. zdał z wynikiem bardzo dobrym egzamin sędziowski oraz posiadał wymaganą praktykę w zakresie stosowania prawa – nie miał obowiązku zdawania egzaminu adwokackiego i uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej w O. z 10 lutego 2011 r. został wpisany na listę adwokatów Izby Adwokackiej w O. Od 2 maja 2011 r. wykonuje zawód adwokata w indywidualnej kancelarii adwokackiej w O. Od 28 października 2013 r. jest członkiem, a od 5 października 2016 r. także Przewodniczącym Komisji Prawnej przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w O., zaś od 21 stycznia 2016 r. jest Prezesem Sądu Arbitrażowego funkcjonującego w strukturach Centrum Arbitrażu i Mediacji przy Izbie Adwokackiej w O. Ponadto, między innymi: od 2009 r. prowadzi zajęcia dydaktyczne na Politechnice (...); w roku akademickim 2012/2013 był wykładowcą Wyższej Szkoły (...) w O.; od 2016 r. prowadzi zajęcia dydaktyczne w Wyższej Szkole (...); w latach 2014-2018 był członkiem zespołu redakcyjnego periodyku „Wycena. (...)”. Kandydat jest autorem bądź współautorem kilkudziesięciu publikacji. Podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach zawodowych oraz konferencjach i seminariach naukowych.

Pan M. H. uzyskał pozytywną ocenę kwalifikacji sporządzoną przez Panią I. O. – sędzię wizytatora do spraw karnych Sądu Okręgowego w P., która stwierdziła, że merytoryczna ocena dorobku zawodowego kandydata, jego wiedzy i umiejętności pozwala na wyrażenie jednoznacznego poglądu, że po objęciu stanowiska sędziego będzie on orzekał na bardzo dobrym poziomie merytorycznym. Opiniująca dodała, że kandydat jawi się jako osoba bardzo odpowiedzialna i sumienna. Posiada ogromną i ugruntowaną wiedzę prawniczą, którą umiejętnie stosuje w praktyce. W konkluzji sędzia wizytator uznała, że Pan M. H. swoją dotychczasową pracą wykazał, że jak najbardziej zasługuje na powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego, posiadając ku temu wszelkie predyspozycje i doświadczenie zawodowe.

Ocenę kwalifikacji kandydata sporządziła także Pani R. W. – sędzia wizytator do spraw cywilnych Sądu Okręgowego w P., która stwierdziła, że Pan M. H. wykazał się bardzo dobrą znajomością przepisów prawa w zakresie problematyki, z którą zetknął się w różnych procesach sądowych, jak również podczas pracy naukowej. W jej ocenie ukończenie przez kandydata aplikacji sądowej, zakończonej egzaminem sędziowskim zdany na ocenę bardzo dobrą, w połączeniu z doświadczeniem zdobytym podczas wykonywania zawodu adwokata oraz dorobkiem naukowym, pozwala stwierdzić, że jest on w pełni predestynowany do wykonywania zawodu sędziego w Sądzie Rejonowym w M.

Przy podejmowaniu decyzji Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. Pani W. O. posiada zróżnicowane doświadczenie zawodowe. Kwalifikacje kandydatki zostały pozytywnie ocenione w uzyskanej przez nią ocenie sporządzonej przez sędziego wizytatora do spraw rodzinnych i nieletnich, a jej kandydatura została pozytywnie zaopiniowana przez Kolegium Sądu

Okręgowego w P. i uzyskała wysokie poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu P. Kolegium Sądu Okręgowego w P. na posiedzeniu 20 czerwca 2018 r. pozytywnie zaopiniowało kandydatury Pana M. H. i Pani W. O.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła doświadczenie zawodowe i kwalifikacje Pana M. H. i mając je na uwadze, a także przebieg prezentacji kandydata podczas wysłuchania na posiedzeniu zespołu członków uznała, że nie wypełnia on w wystarczającym stopniu, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS. Rada wzięła pod uwagę, że zakres praktyki adwokackiej kandydata nie jest zbyt szeroki, a jego działalność zawodowa koncentruje się raczej na karierze naukowej. Liczne wykłady i zajęcia dydaktyczne, uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych, wskazują, że Pan M. H. ma predyspozycje przede wszystkim do pracy naukowej i dydaktycznej, a zakres tej jego aktywności nic pozwala mu na prowadzenie bardziej rozległej kancelarii. W ocenie KRS zachodzi zatem obawa, że po uzyskaniu nominacji sędziowskiej nie skoncentruje pełni sił na pracy orzeczniczej. Dokonując pełnej oceny kandydatury Pana M. H. Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że podejmowane przez kandydata decyzje, tj. ubieganie się w stosunkowo krótkim odstępie czasu o mandat posła na Sejm RP oraz o nominację do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego świadczą o braku jednoznacznie sprecyzowanych celów i priorytetów zawodowych.

Krajowa Rada Sądownictwa wzięła też pod uwagę opinię Kolegium Sądu Okręgowego w P. oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu P. Na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu P. 20 czerwca 2018 r. kandydaci uzyskali odpowiednio: Pan M. H. 48 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”; Pani W. O. 49 głosów „za”, 1 głos „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”.

W związku z powyższym, w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 18 września 2018 r. na kandydaturę:

– Pana M. H. oddano 2 głosy „za”, 2 głosy „przeciw” i 13 głosów „wstrzymujących się”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

– Pani W. O. oddano 13 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 4 głosy „wstrzymujące się”, w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów.

Uchwała KRS została doręczona M. H. w dniu 25 października 2018 r.

Od tej uchwały M. H. złożył odwołanie zaskarżając uchwałę KRS w całości i zarzucając jej:

I. rażące naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 51 ust. 1 i art. 53 ust. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 14 w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.; art. 25 lit. c i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 1 ust. 1 pkt a i pkt b w zw. z art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu; art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, w której powinny być zastosowane, a mianowicie polegające na:

1. zastosowaniu wobec skarżącego, jako kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Rejonowym w M., dyskryminacji ze względu na przekonania polityczne wyrażającej się m.in. w zadawaniu mu podczas posiedzenia Zespołu Członków KRS w dniu

17 września 2018 r., szeregu bardzo szczegółowych pytań o jego przynależność w przeszłości do partii politycznej, pomimo tego, że na początku rozmowy złożył wyraźną i jednoznaczną w swej treści deklarację, że w 2015 r. kandydował jako kandydat bezpartyjny do Sejmu RP i nie należy do żadnej partii politycznej, co w demokratycznym państwie prawnym kierującym się zasadą poszanowania i ochrony poglądów politycznych, mając na względzie, że dane te mieszczą się w katalogu danych szczególnej kategorii danych osobowych (inaczej: dane wrażliwe), powinno sprawić, że po wygłoszonej przez niego wyżej przytoczonej deklaracji (o treści w zupełności czyniącej zadość wymogowi wynikającemu z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP) rozmowa nie powinna być z nim już prowadzona na ten temat, podczas gdy w rzeczywistości miała ona dalej miejsce, przez co jego poglądy polityczne były rzeczywistą przyczyną odmowy przez KRS przedstawienia wniosku Prezydentowi RP o powołanie go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M.;

2. naruszeniu wskazanych przepisów poprzez dopytywanie się przez członka Zespołu KRS o poglądy skarżącego;

3. zamieszczeniu w mediach społecznościowych przez członka Rady informacji o kandydacie oraz głosowanie przez tego członka Rady przeciwko kandydaturze skarżącego, co w jego ocenie świadczy o kierowaniu się przez Radę pozaprawną przesłanką w postaci poglądów politycznych skarżącego;

II. rażące naruszenie art. 51 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC z, a także art. 17 ust. 1 i ust. 2 MPPOiP poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, w której powinny być zastosowane, a mianowicie polegające na niedopuszczalnej ingerencji w życie prywatne skarżącego poprzez zadanie mu pytania o to, czy zna Pana Profesora M. C., podczas gdy pytanie to w żaden sposób nie wiązało się z celem spotkania i meritum sprawy, natomiast bezpośrednio dotyczyło jego sfery życia prywatnego, albowiem krąg jego znajomych jest wyłącznie jego osobistą sprawą (zaś wspomniany Profesor nie jest osobą, z którą znajomość w jakikolwiek sposób mogłaby podważać zaufanie do skarżącego jako sędziego lub przynosić ujmę godności zawodu sędziego);

III. rażące naruszenie art. 2. art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP oraz art. 25 lit. c MPPOiP, a także art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, w której powinny być zastosowane, a mianowicie polegające na:

1. zaniechaniu realnego (a nie tylko deklarowanego w skarżonej uchwale) stosowania przez Krajową Radę Sądownictwa przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w M. wyłącznie jednolitych, obiektywnych, przejrzystych i weryfikowalnych kryteriów lub ich zignorowanie (takich jak: praktyka prawnicza w zakresie prowadzenia spraw sądowych i występowania na sali rozpraw, doświadczenie zawodowe, poziom wykonywania dotychczasowych obowiązków, uchwała Kolegium Sądu Okręgowego w P., ocena Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego w P., stopień naukowy, publikacje naukowe, udział w konferencjach naukowych) i w to miejsce posłużenie się kryteriami nieznajdującymi oparcia w obowiązujących przepisach prawa, bezpodstawnymi, arbitralnymi, dowolnymi i niewymiernymi (jak wniosek, że „zakres praktyki adwokackiej kandydata nie jest zbyt szeroki, a jego działalność zawodowa koncentruje się raczej na karierze naukowej”, „Zachodzi zatem obawa, że po uzyskaniu nominacji sędziowskiej nie skoncentruje pełni sił na pracy orzeczniczej”, „ubieganie się w stosunkowo krótkim odstępie czasu o mandat posła na Sejm RP oraz o nominację do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego świadczą o braku jednoznacznie sprecyzowanych celów i priorytetów zawodowych” – s. 7-8 uzasadnienia skarżonej uchwały);

2. braku wszechstronnego i rzetelnego rozważenia sprawy na podstawie posiadanej dokumentacji i wysłuchania skarżącego, wyprowadzenia wnioskowe nie tylko krzywdzących go i nieusprawiedliwionych, ale wręcz sprzecznych z zebranymi w toku postępowania informacjami, jak np. że jego aktywność w obszarze naukowo – dydaktycznym nie pozwala mu „na prowadzenie bardziej rozległej kancelarii”, podczas gdy jest to stwierdzenie bezpodstawne i sprzeczne z wnioskami płynącymi ze sprawozdań z oceny kwalifikacji sporządzonych po wnikliwym przeanalizowaniu mojej kariery w zawodzie Adwokata zarówno przez SSO w P. Panią I. O., jak również przez SSO w P. Panią R. W., a także niewyjaśnienie przyczyn dalece rozbieżnego stanowiska Zespołu Członków KRS wobec kandydatury skarżącego wyrażonego na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2018 r. i na posiedzeniu w dniu 17 września 2018 r.

3. brak precyzyjnego uzasadnienia przez KRS, dlaczego z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu Sędziego Sądu Rejonowego w M. nie przedstawiono jego kandydatury, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że dysponuje większymi kwalifikacjami niż wnioskowany o powołanie do pełnienia urzędu Sędziego Sądu Rejonowego w M. drugi kandydat, jak też zastosowanie przez Krajową Radę Sądownictwa niejednorodnych i zupełnie odmiennych kryteriów wobec skarżącego i wobec drugiego kandydata na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w M., mimo że wszystkie przesłanki z życia zawodowego skarżącego i drugiego kandydata w sposób jednoznaczny obiektywnie przesądzały na jego korzyść (m.in. wynik ukończenia studiów, ocena z egzaminu sędziowskiego, praktyczne doświadczenia na sali sądowej podczas prowadzenia rozpraw, posiadanie stopnia naukowego doktora praw, liczne publikacje naukowe, udział w licznych konferencjach naukowych, sprawowanie funkcji Prezesa Sądu Arbitrażowego itp.), co powinno zostać uwzględnione na jego korzyść zwłaszcza w sytuacji, że na dwa wolne miejsca w SR w M. zgłosił się tylko skarżący i drugi kandydat (w związku z czym wybór skarżącego nie krzywdziłby drugiego kandydata);

IV. rażące naruszenie § 12 ust. 4 pkt 1 Uchwały Nr (...) /2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2018 r., poz. 840) poprzez jego niezastosowanie, albowiem zgodnie z przywołanym przepisem w przypadku gdy liczba kandydatów, którzy uzyskali bezwzględna większość, jest mniejsza niż liczba wolnych stanowisk, przeprowadza się jednorazowo ponowne głosowanie, co oznacza, że skoro do Sądu Rejonowego w M. zostały przewidziane dwa stanowiska, zaś na posiedzeniu KRS w dniu 18 września 2018 r. głosowanie ze skutkiem pozytywnym zostało przeprowadzone tylko w stosunku do jednego z kandydatów, powinno nastąpić powtórne głosowanie nad moją kandydaturą, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy), albowiem nie sposób wykluczyć, że ponownie przeprowadzone postępowanie odbyłoby się ze skutkiem dla skarżącego pozytywnym.

Odwołujący się M. H. wniósł o przyjęcie odwołania do rozpoznania, jak również o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Ponadto na zasadzie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 368 § 1 pkt 4 kpc odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci sporządzonego notarialnie protokołu (Repertorium „A” nr (...) /2018) dotyczącego treści zamieszczonych na Twitterze – na okoliczność uwzględnienia przy dokonywaniu oceny mojej osoby jako kandydata na urząd sędziego pozamerytorycznych przesłanek w postaci moich poglądów politycznych. Jednocześnie nadmieniam, że powołanie tego dowodu nie było wcześniej możliwe z uwagi na datę jego powstania, zaś potrzeba jego powołania powstała w związku z eksponowaniem na posiedzeniu Zespołu Członków KRS

i podczas posiedzeń KRS w dniach 25 lipca 2018 r. i 18 września 2018 r. faktu uzewnętrznienia przeze mnie w przeszłości moich poglądów politycznych.

Dodatkowo na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 388 § 1 i § 4 k.p.c. odwołujący się wniósł o udzielenie zabezpieczenia roszczenia.

Pismem z 6 listopada 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa przekazała odwołanie M. H. uczestniczce postępowania W. O., która w odpowiedzi wniosła o odrzucenie odwołania w części dotyczącej pkt 1 uchwały KRS oraz o odrzucenie wniosku o zabezpieczenie w części dotyczącej pkt. 1 uchwały. Co do pozostałej części zakresu zaskarżenia odwołania oraz pozostałej części żądania złożonego przez skarżącego wniosku o zabezpieczenie uczestniczka nie zajęła stanowiska, pozostawiając ocenę ich zasadności do uznania Sądu Najwyższego.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego oddalenie, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, poza przepisem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającym przymus adwokacko-radcowski w występowaniu przed tymże Sądem. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej determinuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania. Z art. 398³ § 1 k.p.c. wynika, że odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z art. 398³ § 3 k.p.c. wynika ponadto, że podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Regułą tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który ogólnie stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III KRS 45/14).

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że Sąd Najwyższy powinien wykonywać jedynie formalną kontrolę stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania przez KRS przyjętych kryteriów i procedur postępowania (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że ani szczegółna konstytucyjna pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących

powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania, którego przedmiotem jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego precyzuje się, że kontrola Sądu Najwyższego obejmuje 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 dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17).

Ponadto, w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 wyjaśniono, że powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej, regulowanym normami Konstytucji RP (NSA powołał się tu na wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12, I OSK 1875/12). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecyjne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy, w sferze jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08). Między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego nie ma stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP. Akty wydawane przez Krajową Radą Sądownictwa (w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie sędziego) oraz przez Prezydenta (postanowienie o powołaniu sędziego) są wykonaniem odmiennych kompetencji obu organów. Prezydent nie jest związany wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, wykracza poza sfery działalności administracyjnej.

Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk. Możliwość nie rekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów znajduje potwierdzenie nie tylko w konstytucyjnej funkcji Rady, ale także w orzecznictwie Sąd Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 1/19; wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 2/19; wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15). W orzecznictwie Sądu Najwyższego potwierdzono także kompetencję Rady do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego równej albo większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy podkreśla, że to Prezydent RP a nie Rada, w ramach swojej prerogatywy, powołuje kandydata na urząd sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa, dokonując oceny kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić w rekomendacji. Względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatów i pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przedstawione poglądy, zwracając zwłaszcza uwagę na nierównorzędną pozycję ustrojową w postępowaniu nominacyjnym Prezydenta RP oraz Rady (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; a także L. Galicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Galicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 179, s. 5).

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że niewątpliwie zasadny jest zarzut odwołującego, że zaskarżona uchwała nie zawiera dostatecznego uzasadnienia umożliwiającego stwierdzenie, czy Rada negatywnie opiniując kandydaturę odwołującego się wszechstronnie rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. Pomimo powołania się przez Radę na dość ogólne stwierdzenie dotyczące całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie: kwalifikacji kandydatów oraz ich doświadczenia zawodowego, KRS nie wyjaśniła w istocie jakie kryteria wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS zdecydowały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie odwołującego się do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. (pkt 2 uchwały). Niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania w stosunku do odwołującego się uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem materialnym zaskarżonej uchwały w zakresie pkt 2, co uzasadnia jej uchylenie w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może bowiem zastępować Rady w ocenie kandydata i sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji (podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09).

Uwzględniając natomiast konstytucyjne i ustawowe kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności uznaną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP większej liczby wniosków o powołanie sędziego niż liczba wakujących stanowisk objętych postępowaniem konkursowym przed Radą, Sąd Najwyższy stwierdza, że odwołujący się nie ma interesu prawnego w żądaniu uchylenia uchwały Rady w części dotyczącej W. O. Ogłoszenie w Monitorze Polskim z 2018 roku, poz. 256, dotyczyło dwóch stanowisk sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w M. a do konkursu zgłosiło się dwóch kandydatów. Z akt sprawy i uzasadnienia uchwały jednoznacznie wynika, że W. O. spełnia wszystkie ustawowe warunki wystąpienia przez Radę z wnioskiem o powołanie jej na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Odwołujący się nie ma zatem interesu w żądaniu uchylenia uchwały w części dotyczącej uczestniczki W. O. (pkt 1 uchwały). Jego interes prawny nie może zostać naruszony ani zagrożony przedstawieniem przez Radę wniosku o powołanie uczestniczki do pełnienia funkcji sędziego Prezydentowi RP. Skoro więc uchwała KRS w punkcie 1 nie dotyczy interesu odwołującego się, tym samym niekorzystna dla odwołującego się różnica między zgłoszonym przez niego żądaniem a treścią rozstrzygnięcia materializuje się jedynie w pkt 2 uchwały.

Sąd Najwyższy nie może ograniczać prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów.

Obiektywne istnienie interesu prawnego i pokrzywdzenia odwołującego się orzeczeniem jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13). Brak obiektywnego interesu prawnego oraz pokrzywdzenia odwołującego się uzasadnia odrzucenie jego odwołania w części dotyczącej pkt 1 uchwały.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, uchylił zaskarżoną uchwałę w zakresie pkt 2 i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania. W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie na podstawie art. 398²¹ w zw. z art. 370 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r.

I NO 5/19

Tezy:

1. W związku z prowadzonym postępowaniem zmierzającym do obsadzenia stanowiska sędziego Krajowa Rada Sądownictwa, w ramach swojego uznania, ma możliwość:

- 1) nierekomendowania żadnego kandydata,
- 2) rekomendowania kandydatów na część wolnych stanowisk,
- 3) rekomendowania kandydatów w liczbie odpowiadającej liczbie wolnych stanowisk,
- 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk.

2. Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określona w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter prerogatywy. Tym samym akt urzędowy powołania na urząd sędziego nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązanie służyć ma ochronie niezależności władzy sądowniczej.

3. Dokonując oceny kandydatów w postępowaniu konkursowym, należy wziąć pod uwagę dwie grupy kryteriów podlegających weryfikacji: kryteria konstytutywne i kryteria konsekwentne.

Kryteria konstytutywne, które można nazwać również kryteriami *sensu stricto*, to podstawowe kryteria danego konkursu, które wynikają bezpośrednio z ustawy lub są istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe.

Kryteria konsekwentne określić można jako „cechy konkurencji”. Kryteria te, przy spełnieniu przez kilku kandydatów kryteriów konstytutywnych, stanowią rację ich różnicowania. Kryteria konsekwentne stanowią kryterium oceny w ramach danego warunku konstytutywnego (jest to ocena drugiego stopnia).

Przewodniczący: sędzia SN Leszek Bosek.

Sędziowie SN: Oktawian Nawrot (sprawozdawca), Grzegorz Żmij.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania M. W.

od uchwały KRS (...) /2018 z dnia 11 października 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na cztery z siedmiu stanowisk sędziego Sądu Apelacyjnego w (...), ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 323,

z udziałem M. K., M. M., J. Ś. i P. U.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 marca 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie 1 w całości oraz w punkcie 2 co do M. W. i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 11 października 2018 r., nr (...)/2018 (dalej: „Uchwała”), działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84; dalej: „ustawa o KRS”), Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: „Rada” lub „KRS”) postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...);

2. nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie B. B., P. H., J. J., J. S., R. Ś., I. W., M. W. i E. Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

Na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 323, zgłoszili się:

- R. B. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- B. B. – sędzia Sądu Okręgowego w S.,
- P. H. – sędzia Sądu Okręgowego w P.,
- J. J. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- I. J. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- M. K. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- M. M. – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie (...),
- J. S. – sędzia Sądu Okręgowego w S.,
- R. Ś. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- J. Ś. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- P. U. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- I. W. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- M. W. (dalej: „Odwołująca”) – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.,
- E. Z. – sędzia Sądu Okręgowego w S.

KRS umorzyła postępowania wobec R. B. (uchwała nr (...)/2018 z 11 lipca 2018 r.) i I. J. (uchwała nr (...)/2018 z 18 września 2018 r.), z uwagi na cofnięcie zgłoszeń.

W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że w celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący KRS wyznaczył zespół w składzie trzech członków Rady. Na posiedzeniu 8 października 2018 r., zespół ten zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, przeanalizował je i uznał za wystarczające, następnie zaś przeprowadził naradę i postanowił bezwzględną większością głosów rekomendować KRS przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie M. K. (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”), R.Ś. (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujących się”), J. Ś. (3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się”) i P. U. (3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się”) do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...). Pozostali kandydaci nie uzyskali bezwzględnej liczby głosów:

- B. B. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”,
- P. H. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”,
- J. J. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”,
- M. M. – 1 głos „za”, 1 głos „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”,
- J. S. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”,
- I. W. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”,

- M. W. – 1 głos „za”, 0 głosów „przeciw, 2 głosy „wstrzymujące się”,
- E. Z. – 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw, 3 głosy „wstrzymujące się”.

Jak podkreśla Rada, przedstawiając swe stanowisko zespół kierował się dyspozycją art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, zgodnie z którym, jeżeli na stanowisko zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kierując się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków KRS podkreślił, że w stanowiącym przedmiot oceny postępowaniu nominacyjnym poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...), a także uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji nie są miarodajne, gdyż nie w każdym przypadku odzwierciedlają rzeczywisty poziom ich kwalifikacji. Na podstawie analizy całokształtu dokumentacji zgromadzonej w postępowaniu nominacyjnym zespół uznał więc, że wysokie, wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie apelacyjnym kwalifikacje posiadają M. K., R. Ś., J. Ś. i P. U. W ocenie zespołu pozostali uczestnicy postępowania są dobrymi kandydatami, jednakże nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

Dnia 11 października 2018 r. odbyło się posiedzenie KRS, podczas którego Rada stwierdziła, że kandydaci biorący udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23 ze zm.; dalej – p.u.s.p.). Rada wskazała, że dokonując oceny kandydatów kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i uwzględniła uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, oceny ze studiów i egzaminu zawodowego oraz wyniki głosowania Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...).

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy KRS uznała, że z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zostaną przedstawione kandydatury: M. K., M. M., J. Ś. i P. U. W ocenie Rady pozostali kandydaci, w tym Odwołująca, nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

W dalszej części Uchwały opisano wykształcenie, dotychczasowy przebieg kariery zawodowej oraz osiągnięcia poszczególnych kandydatów.

W odniesieniu do kandydatów, którzy uzyskali renumerację Rady, wskazano:

– M. K. ukończył studia prawnicze z oceną dobrą, podobnie z oceną dobrą złożył egzamin sędziowski. Ma 26-letnie doświadczenie zawodowe, pełnił funkcję Przewodniczącego Wydziału Cywilnego w Sądzie Rejonowym, Zastępcy Przewodniczącego Wydziału Cywilnego w Sądzie Okręgowym, Wiceprezesa Sądu Okręgowego oraz Przewodniczącego Wydziału Wizytacyjnego Sądu Okręgowego. Ponadto orzekał w ramach delegacji na sesjach jednodniowych w Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...). Kandydat podnosił swoje kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach, organizowanych m.in. przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Zgodnie z dokonaną oceną Kandydat posiada dobrą znajomość prawa cywilnego materialnego i procesowego oraz umiejętność stosowania prawa w praktyce. Podobnie pozytywnie oceniona została umiejętność gromadzenia materiału dowodowego i właściwego podejmowania decyzji procesowych, która przekłada się na dobra sprawność postępowania w sprawach przydzielonych do referatu. W ocenie sędzi dokonującej oceny stwierdzone uchybienia nie zmieniają tej oceny. Niżej natomiast oceniona została stabilność orzecznictwa Kandydata, która jest efektem zbyt krótkich i niepogłębionych uzasadnień orzeczeń. Dodatkowo brakuje w nich dbałości o zrozumiałość wywodów w motywach orzeczeń i wykazania zasadności wyrażanych poglądów w ustalonym konkretnym stanie faktycznym, z odniesieniem do dorobku judykatury i doktryny. Z uwagi na powyższe, kandydat uzyskał negatywną opinię Kolegium, zaś na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sądów Apelacji (...) w dniach 25–26 czerwca 2018 r. uzyskał 8 głosów „za”, 69 głosów „przeciw” i 7 głosów „wstrzymujących się”. W konkluzji opiniująca kandydaturę stwierdziła, że M. K. spełnia wymogi do ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w (...), zaś KRS rekomendowała jego kandydaturę przy 17 głosach „za”. Nie oddano głosów „przeciw” i głosów „wstrzymujących się”, brak było również głosów „nieważnych”;

– M. M. ukończyła studia prawnicze z oceną bardzo dobrą, zaś egzamin sędziowski złożyła z oceną dobrą. Kandydatka jest zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego w Katedrze Postępowania Cywilnego II Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu (...), posiada stopień naukowy doktora habilitowanego, a także wykonuje zawód radcy prawnego (na wniosek Kandydatki ocena jej kwalifikacji nie obejmowała aktywności zawodowej jako radcy prawnego, poza odwołaniem się do skutecznej skargi konstytucyjnej sporządzonej i złożonej przez Kandydatkę działającą w charakterze pełnomocnika osoby fizycznej). Kandydatka odbyła staż naukowy na Wydziale Prawa Uniwersytetu w B. oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu B. Na Wydziale Prawa i Administracji U (...) pełniła ponadto funkcje kierownika kursu dokształcającego dla sędziów z zakresu postępowania cywilnego w sprawach rodzinnych, kierownika merytorycznego studiów podyplomowych „Prawo rodzinne z elementami psychologii”, kierownika merytorycznego projektu „Prawo gospodarcze i cywilne dla kadr sądów powszechnych apelacji (...) i (...)” oraz kierownika merytorycznego projektu „NKCK – nadzór nad komornikami i czynnościami komorników oraz kontroli finansowej kancelarii komorniczych – szkolenia dla kadr sądów rejonowych”. Kandydatka była również członkiem Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu komorniczego, a także prowadziła szkolenia dla aplikantów adwokackich, radcowskich, komorniczych oraz dla radców prawnych. Swoje kwalifikacje podnosiła przez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych w ramach samorządu radcowskiego. Na posiedzeniu Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) 18 czerwca 2018 r., Kandydatka otrzymała opinię negatywną, zaś na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sądów Apelacji (...) w dniach 25–26 czerwca 2018 r. uzyskała 12 głosów „za”, 62 głosy „przeciw” i 10 głosów „wstrzymujących się”.

Zgodnie z dokonaną oceną kwalifikacji Kandydatka spełnia wymogi formalne i merytoryczne uprawniające do ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. W pierwszym rzędzie podkreślony został bogaty dorobek naukowy Kandydatki z zakresu postępowania cywilnego *sensu largo* który, jednakże w znacznej części dotyczy wąskich zagadnień prawnoprocesowych, wykraczających poza kognicję sądów apelacyjnych bądź mogących mieć w praktycznym stosowaniu prawa mniejsze znaczenie. Zdaniem dokonującego oceny sędziego doświadczenie w zakresie stosowania prawa materialnego w praktyce Kandydatka mogła więc nabyć w okresie aplikacji sądowej oraz w związku

z podjętą działalnością gospodarczą w formie kancelarii radcy prawnego. W konkluzji sporządzający ocenę stwierdził, że zważywszy na fakt, iż ustawa nie wymaga od kandydata będącego pracownikiem polskiej szkoły wyższej i posiadającego stopień doktora habilitowanego nauk prawnych wykazania doświadczenia w praktycznym stosowaniu prawa, zaś ocena kwalifikacji obejmuje osiągnięcia naukowe, rodzaj i jakość publikacji, opinie recenzentów, jakość opinii prawnych bądź innych dokumentów związanych z tworzeniem lub stosowaniem prawa, należy stwierdzić, że Kandydatka spełnia wymogi ustawowe i posiada kwalifikacje do ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego.

Kandydatka wniosła uwagi do oceny kwalifikacji. W jej opinii ocena ta nie odpowiada kryteriom ustawowym, gdyż nie objęła oceny jej publikacji z punktu widzenia ich rodzaju i jakości, a wybiórcze pozycje opatrzone komentarzem z perspektywy ich znaczenia praktycznego oraz przydatności z punktu widzenia zakresu kognicji sądu apelacyjnego. Większość pozostałych publikacji została zaś oceniana na podstawie sporządzonej przez kandydatkę charakterystyki dorobku naukowego, bez sięgania do tekstu źródłowego. Kandydatka podkreśliła, że jej dorobek naukowy obejmuje wszystkie znane pozycje, od monografii i komentarzy, po artykuły i glosy. Ponadto podniosła, że pełnienie funkcji redaktora naukowego wymaga znajomości całości problematyki poruszanej w danej publikacji, z uwagi na konieczność merytorycznej weryfikacji treści zawartych przez innych autorów, wśród których byli również sędziowie. Konsekwentnie wniosek sporządzający opinię sędziego, iż znaczna część dorobku naukowego Kandydatki dotyczy wąskich zagadnień prawno-procesowych, które wykraczają poza kognicję sądów apelacyjnych albo mają w praktyce orzeczniczej mniejsze znaczenie, jest nieuprawniony, a przede wszystkim wykracza poza ustawowe kryteria oceny.

KRS rekomendowała kandydaturę Pani M. M. przy 15 głosach „za”. Nie oddano głosów „przeciw”, oddano zaś 2 głosy „wstrzymujące się”;

– J. Ś. ukończył studia prawnicze i złożył egzamin sędziowski z ocenami bardzo dobrymi, ma 23-letnie doświadczenie zawodowe, pełnił funkcje Przewodniczącego Wydziału Cywilno-Karnego Sądu Rejonowego, Przewodniczącego Wydziału Grodzkiego Sądu Rejonowego, Wiceprezesa Sądu Rejonowego, Kierownika Sekcji Zażaleniowej Sądu Okręgowego, sędziego wizytatora ds. egzekucyjnych Sądu Okręgowego. Ponadto orzekał w ramach delegacji na jednodniowych sesjach w I Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...). Kandydat podnosił swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach organizowanych m.in. przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, uzyskał ponadto pozytywną opinię Kolegium, zaś na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sądów Apelacji (...) w dniach 25–26 czerwca 2018 r. uzyskał 50 głosów „za”, 17 głosów „przeciw” i 17 głosów „wstrzymujących się”.

Oceniając kwalifikacje Kandydata, sędzia wizytator stwierdził, że Kandydat posiada dobrą znajomość prawa materialnego (szeroko rozumianego) i procesowego oraz umiejętność stosowania prawa w praktyce, zaś wypracowana przez niego technika pracy sędziowskiej pozostaje na bardzo dobrym poziomie. Kandydat posiada umiejętność oceny materiału dowodowego i dostrzega istotę problematyki prawnej rozstrzyganych spraw. Ponadto charakteryzuje go wnikliwość w rozpoznawaniu problemów prawnych, sumienność i obowiązkowość. Terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń jest bardzo dobra, a ich konstrukcja nienaganna. Stabilność orzecznictwa Kandydata również została oceniona jako bardzo dobra. Rada rekomendowała jego kandydaturę przy 16 głosach „za”. Nie oddano głosów „przeciw” i głosów „wstrzymujących się”, natomiast 1 głos był „nieważny”;

– P. U. ukończył studia prawnicze z oceną dobrą, zaś egzamin sędziowski złożył z oceną bardzo dobrą. Kandydat ma 26-letnie doświadczenie zawodowe, pełnił funkcje

Przewodniczącego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego, wizytatora ds. karnych w Sądzie Okręgowym, Rzecznika Prasowego w Sądzie Okręgowym, a także orzekał w ramach delegacji w Sądzie Apelacyjnym. Kandydat podnosił swoje kwalifikacje w ramach szkoleń organizowanych m.in. przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) udzieliło mu pozytywnej opinii z rekomendacją, zaś na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sądów Apelacji (...) w dniach 25–26 czerwca 2018 r. uzyskał 57 głosów „za”, 16 głosów „przeciw” i 10 głosów „wstrzymujących się”.

Zgodnie ze sporządzoną oceną kwalifikacji, wyniki pracy Kandydata obrazowane danymi statystycznymi w aspektach: obciążenia wykonywanymi zadaniami orzecznictwymi, sprawności procedowania, efektywności podejmowanych czynności, ich terminowości, a także stabilności orzecznictwa, są bardzo dobre. Bardzo dobra ocena jakości orzecznictwa Kandydata objęła także jego pracę w Sądzie Apelacyjnym. Sędzia wizytator podkreśliła, że żadna z kasacji wniesionych w sprawach, w których Kandydat orzekał jako sprawozdawca, nie została uwzględniona. Wśród spraw objętych referatem Kandydata znajdowały się zaś sprawy o znacznym stopniu złożoności faktycznej i prawnej, wynikającym z obszerności materiału dowodowego oraz wieloosobowe, wielotomowe, wieloprzedmiotowe. Analiza akt spraw Kandydata prowadzi ponadto do wniosku o jego wysokim poziomie merytorycznym. Protokoły rozpraw i posiedzeń analizowanych spraw są kompletne, przejrzyste, zachowano wymogi proceduralne, wskazywano podstawy prawne rozstrzygnięć, właściwie je uzasadniano, zaś rozprawy prowadzone były sprawnie. Uzasadnienia orzeczeń odzwierciedlają wysoki poziom wiedzy prawniczej Kandydata. Stwierdzone w trakcie badań aktowych uchybienia miały charakter sporadyczny i nie cechowała ich istotność. Ostatecznie Rada rekomendowała jego kandydaturę przy 15 głosach „za”. Nie oddano głosów „przeciw”, oddano 2 głosy „wstrzymujące się”, przy braku głosów „nieważnych”.

Odnosząc się do kandydatury Odwołującej KRS wskazała, że Odwołująca ukończyła studia prawnicze z oceną dobrą, podobnie z oceną dobrą złożyła egzamin sędziowski oraz posiada 28-letnie doświadczenie zawodowe. Pełniła funkcje Przewodniczącej Wydziału Rodzinnego i Nietletnich Sądu Rejonowego, Prezesa Sądu Rejonowego, Wiceprezesa Sądu Okręgowego, wizytatora ds. cywilnych Sądu Okręgowego, Przewodniczącej Wydziału Wizytacyjnego Sądu Okręgowego. Odwołująca ponadto wielokrotnie orzekała w ramach delegacji na jednodniowych sesjach w I Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...), a także odbyła Podyplomowe studium prawa cywilnego dla sędziów sądów powszechnych i prokuratorów w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W okresie 1 stycznia 2017 r. – 30 czerwca 2018 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w I Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...), w pełnym wymiarze czasu pracy. Odwołująca posiada doświadczenie w prowadzeniu wykładów i szkoleń, m.in. dla radców prawnych, zaś swoje kwalifikacje podnosiła poprzez uczestnictwo w szkoleniach, organizowanych m.in. przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) udzieliło jej pozytywnej opinii z rekomendacją, zaś na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sądów Apelacji (...) w dniach 25–26 czerwca 2018 r. uzyskała 76 głosów „za”, 5 głosów „przeciw” i 3 głosy „wstrzymujące się”.

Zgodnie z oceną kwalifikacji Odwołująca posiada bardzo dobrą znajomość prawa cywilnego materialnego i procesowego, a także wysoką umiejętność stosowania prawa w praktyce. Orzekała w sprawach o bardzo różnej, złożonej problematyce prawnej, stosując szeroki wachlarz przepisów procedury, a zwłaszcza prawa materialnego. Sędzia sporządzająca ocenę podkreśliła ponadto wysoki poziom uzasadnień Odwołującej, świadczący o dobrej znajomości spraw, w których orzeka, a także rozległej znajomości poglądów judykatu-

ry i doktryny. Motywy rozstrzygnięć świadczą o dostrzeganiu istoty problematyki prawnej rozstrzyganych spraw. Wypracowana przez Odwoływającą technika pracy sędziowskiej pozostaje na bardzo dobrym poziomie. Cechuje ją duża wnikliwość w pracy, sumiennosc i obowiazkowość. Terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń, przy takim poziomie obciążenia, jest bardzo dobra, zaś konstrukcja uzasadnień nienaganna. Język prawniczy oraz klarowność wywodów zasługują na podkreślenie. W konkluzji sędzia wizytator wyraziła pogląd, że Odwoływająca posiada wysokie kwalifikacje, uzasadniające bez żadnych zastrzeżeń przedstawienie jej kandydatury na stanowisko sędziego.

Ostatecznie Rada uznała, że Odwoływająca nie wypełnia, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. W głosowaniu tajnym, na posiedzeniu KRS dnia 11 października Odwoływająca nie uzyskała 1 głos „za”, nie oddano głosów „przeciw”, na jej kandydaturę oddano zaś 13 głosów „wstrzymujących się”, przy 3 głosach „nieważnych”. W związku z tym, że liczba kandydatów, którzy uzyskali bezwzględną większość była mniejsza niż liczba wolnych stanowisk, przeprowadzono ponowne głosowanie, z udziałem tych kandydatów, na których oddano największą liczbę głosów „za”, w którym Odwoływająca uzyskała 1 głos „za”, na jej kandydaturę nie oddano głosów „przeciw”, oddano zaś 15 głosów „wstrzymujących się”, przy jednym głosie „nieważnym”.

Odwołaniem z dnia 27 listopada 2018 r. M. W., na podstawie art. 44 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zaskarżyła uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 11 października 2018 r. w pkt. 1 w całości oraz w pkt. 2 w części, w której KRS postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

Odwoływająca zaskarżonej uchwałę zarzuciła:

1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), to jest:

a. art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1-3 ustawy o KRS w związku z § 12 ust. 1 i 3–6 oraz § 18 ust. 1-8 załącznika do uchwały nr 265/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa („Regulamin”) poprzez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego przyjęcia stanowisk zespołu oraz podjęcia Uchwały, gdy tymczasem Rada (a w ślad za tym zespół) nie była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, w konsekwencji czego sędziowska część Rady nie była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym do opiniowania i rekomendowania kandydatów (w ramach zespołu), głosowania i w efekcie podejmowania Uchwały;

b. naruszenia art. 33 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS w związku z § 18 ust. 1–11 Regulaminu poprzez:

– dokonanie oceny kandydatury Odwoływającej bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny oraz sprzecznie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji Odwoływającej i konkurujących z nią kandydatów, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów;

– brak określenia i 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 ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur;

– niewskazanie precyzyjnych kryteriów, jakimi kierowano się przy wyborze kandydatów rekomendowanych, a następnie przedstawionych Prezydentowi RP i kandydatów, którzy nie uzyskali takiej rekomendacji, a w konsekwencji nie zostali przedstawieni Prezydentowi RP, w tym kandydatury Odwołującej;

– oparcie Uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, mimo dostępu do pełnych do nich w oparciu o posiadany materiał dowodowy;

– przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie Uchwały mimo niewykorzystania wszelkich (a nawet większości) przewidzianych prawem możliwości służących (i) dokonaniu oceny, według jednolitych kryteriów, kandydatur wszystkich osób uczestniczących w konkursie oraz (ii) wyjaśnieniu istniejących w sprawie rozbieżności i wątpliwości;

– przypisanie zbyt dużego znaczenia przy podejmowaniu Uchwały stanowisku zespołu rekomendującego kandydatury Radzie, o czym świadczy powielenie argumentacji w części uzasadnienia Uchwały omawiającego stanowiska zespołu i Rady co skutkowało wydaniem Uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosków M. K., M. M., J. Ś. i P. U. o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) pozostałych Uczestników, a nieprzedstawieniu wniosku Odwołującej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...);

c. art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia Uchwały w części dotyczącej kandydatur Odwołującej i części Uczestników w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia Uchwały, co utrudnia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura Odwołującej jest gorsza od kandydatur pozostałych Uczestników wskazanych w punkcie 1. Skarżonej Uchwały w obecnej procedurze konkursowej;

d. art. 43 ust 2 w zw. z art. 44 ust. 1 i 1b ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP poprzez pozbawienie Odwołującej efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej Uchwały w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) w obecnej procedurze konkursowej, prowadzonej na podstawie Obwieszczenia w niniejszym postępowaniu;

2. obrazę prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), w postaci:

a. 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, z art. 11d ust. 1-5, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, z art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 Regulaminu, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie zaskarżonej Uchwały przez Radę, która była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady oraz wyżej wskazanymi przepisami ustawy o KRS, w konsekwencji czego sędziowska część Rady nie była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym do opiniowania i rekomendowania kandydatów (w ramach zespołu), głosowania i w efekcie podejmowania Uchwały;

b. naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. brak dokonania

oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) sędziów wskazanych w punkcie 1. skarżonej Uchwały, a nie wniosek Odwoławczej;

c. art. 19 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. („TUE”) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej („KPP”) poprzez ich błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że nie zostaje naruszona zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości sędziów wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy sędziowie sądów powszechnych, w tym sądów apelacyjnych, powoływani są na wniosek KRS, której członków sędziów wybiera Sejm spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 25 sędziów lub co najmniej 2 tys. obywateli, przy czym ostateczna lista kandydatów, która zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową, gdy tymczasem prawidłowa wykładnia powyższych przepisów, determinująca również interpretację oraz stosowanie prawa krajowego, powinna być taka, że opisany wyżej sposób kształtowania Rady zwiększa wpływ Parlamentu na jej działalność oraz wpływa niekorzystnie na jej niezależność, w związku z czym skład sądu wybrany przez tak ukształtowaną Radę nie spełnia warunku dotyczącego niezawisłości sądu, jak wymaga tego art. 19 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 2 TUE oraz art. 47 KPP.

Wskazując na powyższe zarzuty Odwoławcza wniosła o:

1. uchylenie zaskarżonej Uchwały w punkcie 1. w całości oraz w punkcie 2. w zakresie nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) i przekazanie wniosków sędziów wymienionych w punkcie 1. Uchwały oraz wniosku M. B. o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa,

2. mając na względzie treść przepisu art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, przyjęcie odwołania do rozpoznania.

Uzasadniając wniosek o przyjęcie odwołania do rozpoznania Odwoławcza wskazała, iż w granicach zaskarżenia niniejszej sprawy występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, a mianowicie:

- czy Krajowa Rada Sądownictwa była należycie obsadzona, wobec powołania części sędziowskiej Rady w sposób określony przepisami ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, naruszającej konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji RP), a w konsekwencji czy tak powołana Rada była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie (opiniowania, rekomendowania kandydatów, głosowania i w efekcie podejmowania Uchwały);

- czy w przypadku nieprzedstawienia wniosku kandydata o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, w świetle przepisu art. 43 ust. 2 w zw. z art. 44 ust. 1 i 1b i ustawy o KRS, kandydat taki ma możliwość skutecznej kontroli sądowej takiej decyzji;

- w jakim stopniu zaskarżenie negatywnej uchwały, to jest uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego sądu powszechnego, wstrzymuje

uprawomocnienie się uchwały pozytywnej o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na to samo stanowisko w tym samym sądzie apelacyjnym.

W odpowiedzi na odwołanie, dnia 10 stycznia 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. W razie podzielenia przez Sąd Najwyższy zarzutów Odwołującej, co do niezgodności z Konstytucją RP wskazanych przez nią przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS, Rada wniosła o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu stosowanego pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP. Zdaniem Rady odwołanie jest bezzasadne, gdyż Odwołująca nie wykazała, że kwestionowana przez nią Uchwała jest sprzeczna z obowiązującym prawem. Odnosząc się do zarzutu niewłaściwego obsadzenia części sędziowskiej Rady, KRS wskazała, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP określa, że w skład KRS wchodzi 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Ustawodawca konstytucyjny nie określił jednak precyzyjnie podmiotu uprawnionego do wyboru tej grupy członków Rady, powierając to zadanie ustawodawcy zwykłemu. Z ustawy o KRS wynika zaś, że wskazanych członków wybiera Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. KRS zauważyła ponadto, że fakt obsady organu (lub części miejsc w organie) przez parlament nie prowadzi do uzależnienia organu od woli politycznej. Przyjęcie powyższej argumentacji czyni bezpodstawnymi także zarzuty naruszenia przez KRS art. 2, 19 i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Odnosząc się do zarzutu skrócenia kadencji członków KRS, Rada wskazała, że poprzednio obowiązujący tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa był sprzeczny z Konstytucją RP, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 5/17. Sędziowie wybierani byli bowiem nie na wspólną kadencję, a na indywidualne, które kończyły się dla każdego sędziego w innych datach. Ten sprzeczny z Konstytucją RP stan prawny wymagał działań zmierzających do przywrócenia prymatu konstytucyjnej zasady wspólnej kadencji członków Rady. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w sytuacjach, gdy wymaga tego ochrona zasad praworządności i interesu publicznego dopuszczalne jest skrócenie kadencji.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie sposób podzielić argumentacji Odwołującej dotyczącej zarzutu naruszenia przez Radę art. 43 ust. 2 w zw. z art. 44 ust. 1 i 1b ustawy o KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 173 Konstytucji poprzez pozbawienie jej efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej zaskarżonej uchwały. Rada nie podziela argumentacji Odwołującej i zauważa, że jej wywód odnosi się do postępowań nominacyjnych dotyczących wolnych stanowisk sędziego Sądu Najwyższego.

W zakresie pozostałych zarzutów Rada wskazała, że art. 42 ust. 1 ustawy o KRS stanowi, że uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, nie określając jednak wymaganej treści tego uzasadnienia. W zaskarżonej Uchwale KRS szczegółowo zaś przedstawiła dane dotyczące wszystkich uczestników tego postępowania nominacyjnego. Rada wskazała również, że o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosków o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności oceniane łącznie kwalifikacje kandydatów oraz ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe. Te dwa kryteria wyboru są w ocenie Rady jasne i zostały w jednakowy sposób zastosowane wobec wszystkich kandydatów. Odnośnie kryteriów w postaci poziomu poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) Rada wskazała, że wzięła je pod uwagę przy ocenie uczestników tego postępowania nominacyjnego, jednak wyniki poparcia nie miały charakteru decydującego, ponieważ nie

w każdym przypadku korespondują one ze zgromadzoną w sprawie dokumentacją, w szczególności doświadczenie i kwalifikacje zawodowe poszczególnych uczestników nie uzasadniają rozbieżności w zakresie poziomu poparcia tych organów. Z uwagi na doświadczenie zawodowe i kwalifikacje kandydatów Rada nie kierowała się podejmując Uchwałę także ocenami uzyskanymi przez nich na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych i z egzaminu zawodowego. Wbrew twierdzeniom Odwołującej, Rada dochowała zatem wymogów określonych w art. 33 ust. 1 i art. 35 ustawy o KRS, uwzględniając przy ocenie kandydatów całą zgromadzoną w sprawie dokumentację. Na podstawie wszechstronnej i szczegółowej analizy, Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że skarżąca nie spełnia, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

Rada w konkursie nominacyjnym dokonała oceny materiałów dotyczących poszczególnych kandydatów z zachowaniem reguł postępowania i uznała, że wymagania ustawowe stawiane kandydatom na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego spełniają kandydaci przedstawieni w Uchwale Prezydentowi RP.

W ocenie KRS zarzuty skarżącej stanowią polemikę z oceną kandydatury Odwołującej dokonaną przez Radę. Dotyczą one w istocie niezadowalającego – z perspektywy Odwołującej – rezultatu oceny jej kandydatury.

W konkluzji Rada stwierdziła, że w analizowanym odwołaniu nie wykazano, aby ta dopuściła się naruszenia prawa. Uchwała, od której zostało wniesione odwołanie, zapadła w ramach przysługujących Radzie ustawowych kompetencji, na podstawie prawidłowo poczynionych ustaleń faktycznych i przy zastosowaniu wskazanych wyżej przepisów, a złożone odwołanie stanowi jedynie bezzasadną polemikę z przyjętą przez Radę oceną przydatności kandydatki biorącej udział w postępowaniu nominacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 ustawy o KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zważywszy na fakt, że do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS), uczestnik postępowania ma prawo do zaskarżenia uchwały dotyczącej przedstawienia lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeśli pozostaje ona w sprzeczności z prawem. Jednocześnie przedmiot postępowania w kwestii przedstawienia wniosku o powołanie na stanowisko sędziego i związana w nim ocena kandydata ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym – w celu zabezpieczenia jednostki przed arbitralnością aktów władzy publicznej rozstrzygającej ich sprawy – podlega sądowej kontroli w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, kandydatura w pierwszej kolejności rozpatrywana jest przez zespół Rady, który zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy

o KRS, ustalając kolejność kandydatów na liście, kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględni doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Następnie, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, Rada rozpatruje i ocenia na posiedzeniu wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, po czym podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów.

Stosownie do treści art. 42 ust. 1 ustawy o KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych, a zatem także w przypadku uchwał dotyczących przedstawienia lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, wymagają uzasadnienia, które sporządza się w terminie miesiąca od jej podjęcia (art. 42 ust. 2 ustawy o KRS). Uchwały w sprawach indywidualnych doręcza się uczestnikom postępowania wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego (art. 42 ust. 3 ustawy o KRS).

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem przepisu art. 87¹ ustanawiającym przymus adwokacko – radcowski w występowaniu przed tym Sądem.

Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, determinuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Zgodnie zaś z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019 r., I NO 1/19).

Stosownie do treści art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w sprawach z odwołań od uchwał Rady dotyczących obsady stanowisk sędziowskich kognicją Sądu Najwyższego obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydata na sędziego, a tym bardziej jego kontrkandydatów. Jednak nie ulega wątpliwości, że kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury. Zatem Sąd Najwyższy, badając zasadność odwołania, jest władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do równego (na jednakowych zasadach) dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. W postępowaniu odwoławczym istnieje więc możliwość oceny czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakuującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17).

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że najdalej idący zarzut odwołania, zgodnie z którym Rada błędnie przyjęła, że doszło do skutecznego podjęcia uchwały przez Radę, gdy tymczasem Rada (a w ślad za tym zespół) nie była nienależycie obsadzona z powodów konstytucyjnych, nie jest uzasadniony. W wyroku z 25 marca 2019 r., K 12/18 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Wiąże on zatem także Sąd Najwyższy.

Sąd Najwyższy nie uwzględnił również zarzutu pozbawienia odwołującej się efektywnej (skutecznej) kontroli sądowej uchwały w zakresie ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) w obecnej procedurze konkursowej. Zarzut ten nie został w pogłębiony sposób uzasadniony, a treść niniejszego orzeczenia wskazuje na jego oczywistą bezzasadność.

Przeprowadzając ocenę prawną zaskarżonej Uchwały w świetle zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1–3 ustawy o KRS w zw. z § 18 ust. 1–11 Regulaminu, art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, a także art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, na wstępie zauważyć należy, że w związku z prowadzonym postępowaniem zmierzającym do obsadzenia stanowiska sędziego Krajowa Rada Sądownictwa, w ramach swojego uznania, ma możliwość:

- 1^o nierekomendowania żadnego z kandydatów,
- 2^o rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk,
- 3^o rekomendowania kandydatów w ilości odpowiadającej liczbie wolnych stanowisk,
- 4^o rekomendowania kandydatów w ilości przekraczającej liczbę wolnych stanowisk.

Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta, zaś wyłączną zdolność postulacyjną w tym zakresie posiada Krajowa Rada Sądownictwa (art. 179 Konstytucji RP). Ukształtowany przez ustrojodawcę model powoływania na stanowiska sędziowskie wymaga więc współdziałania dwóch organów konstytucyjnych.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa stanowi nie tylko warunek *sine qua non* uruchomienia kompetencji Prezydenta do powołania kandydata na urząd sędziego, ma on bowiem charakter konstytutywny – bez niego rzeczona kompetencja nie jest uruchamiana. Krajowa Rada Sądownictwa posiada przy tym samodzielną konstytucyjną kompetencję w zakresie występowania z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego. Nie oznacza to jednak, że KRS nie jest związana ustawowo określonymi kryteriami oceniania kandydatów i nie pozostaje związana wymaganiami ustanowionymi w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów sądów. Przeciwnie, stanowią one co do zasady wyłączne postawy do podejmowania uchwał w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego.

Kompetencja Prezydenta określona w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP ma charakter prerogatywy. Tym samym akt urzędowy Prezydenta powołania na urząd sędziego nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązanie służyć ma ochronie niezależności władzy sądowniczej. Charakter prawny kompetencji w zakresie powoływania sędziów przekłada się na, dominujący w doktrynie i podzielany przez Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, pogląd o możliwości nie uwzględnienia przez Prezydenta wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na urząd sędziego. Kompetencja Prezydenta przewidziana w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP ma bowiem charakter władczy.

Możliwość nierekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów, z uwagi na fakt, iż w ocenie Rady nie spełniają oni przesłanek ustawowych, znajduje potwierdzenie w aktach normatywnych oraz dotychczasowej praktyce funkcjonowania Rady, która uznana została przez Sąd Najwyższy. Możliwość ta przewidziana więc została w § 17 ust. 6 uchwały KRS z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegóło-

wego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2011 r. nr 72, poz. 712), zgodnie z którym zespół mógł nie rekomendować Radzie żadnego z kandydatów (mógł również rekomendować kandydatów w liczbie mniejszej, równej lub większej od liczby wolnych stanowisk). To samo uregulowanie pojawia się w § 18 ust. 6 uchwały nr 125/2015 KRS z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2015 r., poz. 304 ze zm.), § 18 ust. 6 uchwały nr 265/2017 KRS z dnia 12 września 2017 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2018 r., poz. 840), a także w aktualnie obowiązującym § 19 ust. 6 uchwały nr 158/2019 KRS z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2019 r., poz. 192). Analogicznie w sprawach z odwołań kandydatów, w których Rada nie rekomendowała pozytywnie żadnego z kilku kandydatów, Sąd Najwyższy nie kwestionował tej praktyki (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15). Wprost do tego zagadnienia odniósł się Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 11 marca 2014 r., III KRS 3/14, stwierdzając, że obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa jest ocena przydatności kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego i na tej podstawie podjęcie stosownej decyzji. W żadnej mierze nie oznacza to, że w efekcie każdego przeprowadzonego konkursu na wolne stanowisko sędziowskie Krajowa Rada Sądownictwa obowiązana jest przedstawić Prezydentowi RP kandydata z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu, jeśli żaden z uczestników postępowania nie spełnia w dostatecznym stopniu stawianych wszystkim kandydatom wymagań (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019 r., I NO 1/19; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019 r., I NO 2/19).

Kwestią niekontrowersyjną, a tym samym niewymagającą uzasadnienia jest możliwość rekomendowania przez KRS kandydatów w ilości odpowiadającej liczbie miejsc do obsadzenia.

Kwestią szeroko rozważaną w doktrynie oraz podnoszoną w orzecznictwie Sądu Najwyższego pozostaje możliwość objęcia przez KRS wnioskiem o powołanie na urząd sędziego większej liczby kandydatów aniżeli ilość miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd o istnieniu takiej możliwości. W takiej sytuacji Prezydent, w ramach swojej prerogatywy, dokonuje ostatecznego wyboru kandydata i powołuje go na urząd sędziego. Sąd Najwyższy zważył, że Krajowa Rada Sądownictwa, dokonując oceny kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa ilość kandydatów aniżeli ilość stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić w rekomendacji (wniosek ten koresponduje z treścią przywołanych wyżej przepisów regulaminów szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczących możliwości rekomendowania przez zespół Radzie większej liczby kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia). Ponadto, jeżeli Prezydent, w sytuacji gdy ilość przedstawionych kandydatów nie jest większa aniżeli liczba wolnych stanowisk, ma możliwość niepowołania żadnego z przedstawionych przez KRS kandydatów na urząd sędziego albo powołania kilku z nich, względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatów i pozosta-

wienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08).

W ocenie Sądu Najwyższego w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, zgodzić należy się ze stanowiskiem Odwoływającej, że zaskarżona Uchwała nie zawiera dostatecznego uzasadnienia umożliwiającego stwierdzenie, że Rada przy ocenie kandydatów wszechstronnie rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. Pomimo powołania się przez Radę na dość ogólne stwierdzenie dotyczące całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie: kwalifikacji kandydatów oraz ich doświadczenia zawodowego, KRS nie wyjaśniła jakie kryteria w istocie zdecydowały o przedstawieniu w Uchwale Prezydentowi wniosku o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) oraz na jakiej podstawie przyjęła, że Odwoływająca nie wypełnia, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS.

Dokonując oceny kandydatów w postępowaniu konkursowym, w opinii Sądu Najwyższego należy wziąć pod uwagę dwie grupy kryteriów podlegających weryfikacji:

1^o kryteria konstytucyjne,

2^o kryteria konsekwentne.

Kryteria konstytucyjne, które można nazwać również kryteriami *sensu stricto*, to podstawowe kryteria danego konkursu, które wynikają bezpośrednio z ustawy lub są istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe.

Kryteria konsekwentne określić można jako „cechy konkurencji”. Kryteria te, przy spełnieniu przez kilku kandydatów kryteriów konstytucyjnych, stanowią rację do ich różnicowania. Innymi słowy kryteria konsekwentne stanowią kryterium oceny w ramach danego warunku konstytucyjnego (jest to ocena drugiego stopnia).

Kryteria konsekwentne odgrywają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy o daną liczbę miejsc ubiega się większa ilość kandydatów, wśród których ilość kandydatów spełniających kryteria konstytucyjne pozostaje również większa aniżeli ilość stanowisk do obsadzenia. W tej sytuacji ocenie podlega nie to, czy dane kryterium konstytucyjne zostało spełnione, lecz swoista „doskonałość” spełnienia tego kryterium. Kryteria konsekwentne same w sobie nie stanowią więc warunków zajmowania określonego stanowiska, lecz ustalenia kolejności na liście rekomendowanych kandydatów.

Wyróżnienie scharakteryzowanych powyżej grup kryteriów porządkuje sposób oceny kandydatów oraz ostatecznie tworzenia ich listy. Jeśli bowiem od określonej okoliczności uzależniona jest możliwość zajmowania danego stanowiska, to jest ona kryterium konstytucyjnym, oczywiście podlegającym ocenie, lecz z góry wiadomym uczestnikowi postępowania. O zastosowaniu kryteriów konsekwentnych decydują zaś okoliczności konkretnego postępowania konkursowego. Uzasadnienie oceny kwalifikacji powinno zatem zostać sporządzone w ten sposób, aby uczestnik postępowania nie miał wątpliwości, z którym kryterium konstytucyjnym połączone jest różnicujące jego pozycję kryterium konsekwentne, jakie jest jego znaczenie dla procesu oceny oraz w jaki sposób zostało zweryfikowane.

Przyjmując powyższy model należy uznać, że KRS ma w pierwszym rzędzie obowiązek uzasadnienia, dlaczego dany kandydat nie uzyskał rekomendacji, w szczególności czy nie spełnił kryterium konstytucyjnego, czy też powiązanego z nim kryterium konsekwentnego. W ten sposób możliwa stanie się ocena realizacji przez Radę postulatów równego traktowania w ramach kontroli legalności. Niewskazanie tych kryteriów uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej Uchwały, co uzasadnia jej uchylenie

i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może bowiem, w ramach dokonanej przez KRS oceny, zweryfikować prawidłowości doboru kryteriów oceny kandydata i sposobu ich użycia (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09).

Resumując powyższą część wyводу w ocenie Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały odmawiającej przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na pozostające do obsadzenia stanowisko sędziowskie, powinno wyraźnie wskazywać:

1^o które z kryteriów konstytucyjnych zostały spełnione, a które niespełnione przez kandydata,

2^o w jaki sposób Rada dokonała powyższej oceny (zarówno w odniesieniu do warunków spełnionych, jak i niespełnionych).

W przypadku większej ilości kandydatów aniżeli ilość stanowisk do obsadzenia uzasadnienie powinno dodatkowo wskazywać (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10):

3^o w jakim stopniu warunek konsekwentny został spełniony przez kandydata,

4^o w jaki sposób Rada dokonała oceny stopnia spełnienia przez kandydata warunku konsekwentnego i w jaki sposób ocena ta przełożyła się zróżnicowanie pozycji kandydata względem pozostałych uczestników postępowania.

Walor eksplanacyjny zaskarżonej przez Odwołującą Uchwały, w szczególności w zakresie ostatniego ze wskazanych elementów, został ograniczony ponad niezbędne minimum. Wskazanie bowiem przez Radę, iż Odwołująca się nie wypełnia, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, jest niewystarczające dla przeprowadzenia kontroli zaskarżonej Uchwały, zarówno w zakresie dopełnienia przez Radę obowiązku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i z punktu respektowania przez KRS konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, równego traktowania i zakazu dyskryminacji oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. W szczególności nie jest jasne:

- co stanowiło podstawę wyboru i przypisania przez Radę znaczenia poszczególnym kryteriom w oparciu, o które przeprowadzona była ocena kandydatów,
- czy przy ocenie kandydatów zastosowane zostały te same kryteria,
- w jaki sposób dokonano oceny stopnia spełnienia przez kandydatów przyjętych przez Radę kryteriów konsekwentnych.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, uchylił zaskarżoną Uchwałę we wnioskowanym zakresie i przekazał Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r.

I NO 86/19

Tezy:

1. Regulamin Krajowej Rady Sądownictwa nie jest podstawą wydania uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, nie może on ustanawiać regul dotyczących składu Rady. Procedowanie bez obowiązującego regulaminu Rady nie może być więc utożsamiane ze sprzecznością składu sądu orzekającego z przepisami prawa czy udziałem w sprawie sędziego wyłączonego z mocy ustawy (art. 379 pkt 4 k.p.c.) albo pozbawieniem strony możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.). Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wyczerpująco regulują skład Rady i postępowanie przed Radą w sprawach indywidualnych.

2. Granice podmiotowe i przedmiotowe odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zakreśla nie tylko art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, ale również interes prawny uczestników postępowania. Uczestnik postępowania przed KRS, któremu Rada odmówiła przedstawienia jego kandydatury Prezydentowi RP, może zaskarżyć uchwałę wyłącznie w zakresie, który bezpośrednio go dotyczy. Niedopuszczalne jest zaskarżenie uchwały w części rozstrzygającej o innych osobach – swobodnie wskazanych przez odwołującego się, ani o miejscach nieobsadzonych.

Przewodniczący: sędzia SN Tomasz Demendecki (przewodniczący)

Sędziowie SN: Leszek Bosek (sprawozdawca), Oktawian Nawrot

w sprawie z odwołania I. D.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa wolne stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 283,

z udziałem E. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 lipca 2019 r.,

1. uchyła zaskarżoną uchwałę w punkcie 2 co do I. D. i w tej części przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania,
2. odrzuca odwołanie w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 23 stycznia 2019 r. nr (...) /2019 Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „Rada”), działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm., dalej zwanej „ustawą o KRS”), przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. C. i E. W. do pełnienia urzędu na stanowisku

sędziego Sądu Okręgowego w O. (pkt 1 uchwały) oraz zdecydowała się nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie R. C., I. D., A. K. i P. K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w O. (pkt 2 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że 21 stycznia 2019 r. Zespół członków KRS omówił wszystkich kandydatów i rekomendował powołanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego M. C., który uzyskał 2 głosy „za” oraz 1 głos „wstrzymujący się”, I. D., która uzyskała 2 głosy „za” oraz 1 głos „wstrzymujący się” oraz E. W., która uzyskała 2 głosy „za” i 1 głos „wstrzymujący się”. W ocenie Zespołu rekomendowani kandydaci spełniają przesłanki powołania na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w O., w szczególności posiadają doświadczenie zawodowe, a ich kwalifikacje zawodowe zostały uznane przez środowisko sędziowskie. Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) 27 września 2018 r. pozytywnie zaopiniowało wszystkich kandydatów. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Apelacji (...) 8 października 2018 r. pozytywnie zaopiniowało natomiast M. C., który uzyskał 71 głosów „za”, 4 głosy „przeciw”, 4 głosy „wstrzymujące się” oraz I. D., która uzyskała 70 głosów „za”, 2 głosy „przeciw”, 7 głosów „wstrzymujących się”. Pozostali kandydaci, w tym E. W. nie uzyskali poparcia. E. W. uzyskała bowiem 6 głosów „za”, 51 głosów „przeciw”, 21 głosów „wstrzymujących się”. W ocenie Zespołu poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) odnośnie do kandydatury E. W. nie był miarodajny, gdyż nie odzwierciedlał jej rzeczywistych kwalifikacji.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że kandydaci biorący udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 63 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Następnie Rada oceniła, że uzyskany przez M. C. oraz E. W. poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) odzwierciedlił jedynie poziom kwalifikacji M. C., nie odzwierciedlił zaś poziomu kwalifikacji E. W. Rada uznała, że E. W. spełnia wszelkie wymogi oraz kwalifikacje pozwalające na wykonywanie obowiązków sędziego sądu okręgowego. Posiada wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie okręgowym kwalifikacje, w zakresie których znaczną ich część stanowi posiadane i wypracowane przez nią doświadczenie zawodowe z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego oraz karnego, co potwierdza nie tylko opinia Prezesa Sądu Rejonowego w P., ale również sporządzona ocena kwalifikacji jej pracy. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa pozostali kandydaci, tj. R. C., I. D., A. K. i P. K. nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Opiniując kandydaturę skarżącej I. D. w uzasadnieniu uchwały wskazano, że urodziła się 12 lipca 1974 r. w G. W 1998 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu w B., uzyskując tytuł magistra z oceną bardzo dobrą. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w Ł., w kwietniu 2001 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dobrą. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z 1 września 2001 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w O., w którym orzekała w VI Wydziale Grodzkim, III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich oraz I Wydziale Cywilnym. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w W., gdzie orzeka w I Wydziale Cywilnym, przy czym od 1 stycznia 2005 r. do 5 kwietnia 2011 r. oraz od 27 stycznia 2016 r. do 4 października 2017 r. pełniła również obowiązki oraz sprawowała

funkcję przewodniczącej tego wydziału. Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości od 5 października 2017 r. do 31 marca 2019 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w O. w I Wydziale Cywilnym, w którym orzekała również na początku 2017 r. na podstawie jednodniowych delegacji udzielonych decyzją Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...). Podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych między innymi przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Ocenę kwalifikacji I. D. sporządził SSO J. B., który stwierdził, że I. D. do rozpoznania prowadzonych przez siebie spraw przygotowuje się bardzo starannie.

Prawidłowo przeprowadza czynności poprzedzające rozprawę jak i te na rozprawie. Na szczególne podkreślenie zasługuje dbałość o protokoły, których analiza wskazuje, że kandydatka koncentruje się na istotnych w sprawie okolicznościach i na nie ukierunkowuje postępowanie dowodowe. Analiza danych statystycznych i wyniki badania akt pozwalają na sformułowanie wniosku, że I. D. wykonuje swoje obowiązki sprawnie i z ogromnym zaangażowaniem, czego dowodem jest delegowanie jej do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w O. w ramach delegacji stałej. Wykazuje się wszechstronną wiedzą prawniczą, a sposób prowadzenia przez nią postępowań świadczy o bardzo dobrej organizacji i metodyce pracy. Wszelkie czynności podejmuje co do zasady niezwłocznie i terminowo. Szczególnego podkreślenia wymaga przygotowanie przez kandydatkę posiedzeń, przed którymi wydawanych jest szereg zarządzeń zmierzających do sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz sprawność ich prowadzenia, a treść wydawanych orzeczeń wskazuje na wysoką umiejętność stosowania w praktyce przepisów prawa materialnego – nie tylko z zakresu prawa cywilnego, ale i pokrewnych dziedzin prawa oraz prawa procesowego, a także na znajomość orzecznictwa i poglądów doktryny. Kandydatka jest wydajnym orzecznikiem, na co wskazuje analiza wyników statystycznych, a przy tym jej orzecznictwo cechuje wysoka stabilność. W sposób trafny i umiejętny podejmuje decyzje procesowe. Jest dociekliwa w wyjaśnianiu wszystkich okoliczności sprawy i ustalaniu stanu faktycznego. Na dodatkowe wypunktowanie zasługuje również: jej wnikliwość analizy materiałów dowodowych, trafność podejmowanych decyzji oraz klarowny i przekonujący sposób ich uzasadniania, co odnosi się zarówno do orzeczeń wydawanych w I instancji, jak i wskutek rozpoznania środków odwoławczych w okresie delegacji stałej. Zauważenia wymaga także kultura urzędowania kandydatki. Jej postawa etycznie-moralna nie budzi najmniejszych wątpliwości, posiada wysoką kulturę osobistą, skuteczność i profesjonalizm, czego potwierdzeniem są wysoce pozytywne opinie Prezesa Sądu Rejonowego w W. i Przewodniczącego I Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w O. W ocenie wizytatora powyższe okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że cechy osobiste, przygotowanie merytoryczne oraz osiągnięte wyniki pracy I. D. przemawiają, że zdecydowanie zasługuje ona na powołanie jej na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w O.

W związku z powyższym Rada rekomendowała powołanie M. C., który uzyskał 18 głosów „za” oraz E. W., na którą oddano 14 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 4 głosy „wstrzymujące się”. Skarżąca I. D. uzyskała 7 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 10 głosów „wstrzymujących się” (1 głos „nieważny”).

Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa została doręczona I. D. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego 19 lutego 2019 r. 4 marca 2019 r. I. D. wniosła odwołanie od tej uchwały (k. 26), zaskarżając ją w części tj.:

a) w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 1 uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie E. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.,

b) w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 2 uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego I. D. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.

Skarżąca wniosła o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazania jej Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podniosła zarzut nieważności postępowania z powodu naruszenia przepisów art. 187 ust. 4 Konstytucji RP w zw. z art. 22 ust. 1 i 1a ustawy o KRS poprzez procedowanie przez Krajową Radę Sądownictwa na posiedzeniu 23 stycznia 2019 r. „bez ważnego regulaminu” i podjęcia w tych warunkach zaskarżonej uchwały. Na wypadek nieuwzględnienia powyższego zarzutu, skarżąca zarzuciła:

– naruszenie art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 37 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez nierozważenie w sposób wszechstronny kandydatury skarżącej przez Radę i nieuwzględnienie przy podejmowaniu decyzji stanowisku powołanego przez nią zespołu oraz pominięcie w procesie decyzyjnym opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...);

– naruszenie art. 57b § 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych przez zaprezentowanie opinii o kandydatce E. W. na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2019 r., transmitowanym online, w oparciu o opinię dotyczącą innego konkursu, a mianowicie konkursu z 2012 r. na wolne stanowisko sędziego w Sądzie Rejonowym w P., obwieszczone przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 14 kwietnia 2011 r., ogłoszone w Monitorze Polskim z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr 31, poz. 363;

– naruszenie art. 60 Konstytucji RP w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez naruszenie prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach wskutek zastosowania w procesie nominacyjnym niejasnych i niesprecyzowanych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały kryteriów oceny kandydatury odwołującej i E. W., prowadzących ostatecznie do podjęcia decyzji o przedstawieniu Prezydentowi RP tej ostatniej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O.

Skarżąca wniosła również o dopuszczenie dowodu z zarejestrowanego przebiegu posiedzenia KRS z dnia 23 stycznia 2019 r. (transmisji), dostępnego na stronie internetowej KRS, na okoliczność przebiegu posiedzenia, sposobu opiniowania kandydatów i posłużenia się nieaktualną opinią w odniesieniu do kandydatki E. W. oraz wpływu naruszenia procedury nominacyjnej w tym zakresie na rozstrzygnięcie Rady.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podniosła w pierwszej kolejności zarzut nieważności postępowania, wskazując, że 17 stycznia 2019 r. utracił moc regulamin Krajowej Rady Sądownictwa. Nowy regulamin został uchwalony 24 stycznia 2019 r., a więc po posiedzeniu KRS, na którym podjęta została zaskarżona uchwała. Taka sytuacja jest skutkiem nowelizacji ustawy o KRS dokonanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Zgodnie z art. 9 tej ustawy, dotychczasowy regulamin Rady zachowuje moc do dnia wejścia w życie nowego regulaminu, jednak nie dłużej niż 12 miesięcy. Nowe przepisy weszły w życie 18 stycznia 2018 r., co oznacza, że od dnia 19 stycznia 2019 r. do dnia 23 stycznia 2019 r. KRS funkcjonowała bez ważnego regulaminu. Narusza to zasadę legalizmu, bo KRS jest organem konstytucyjnym, który działa na podstawie ustawy (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP), jaką jest ustawa o KRS i regulaminu, wprost wymaganego przez tę ustawę (art. 22 ust. 1 i 1a). Bez obowiązującego regulaminu KRS nie powinna procedować, zwłaszcza w procedurze nominacyjnej na wolne stanowiska sędziowskie. Wykluczone było podejmowanie w takich warunkach uchwał w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie konkretnych kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiska sędziowskie, co dotyczy również zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając pozostałe zarzuty, skarżąca zwróciła uwagę, że 23 stycznia 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa posłużyła się nieaktualną opinią na temat E. W., nieobjętą ustawowym okresem oceny kandydata. Zarzuciła, że kandydatura E. W. została przedstawiona przez referenta w tendencyjny sposób – aktualna ocena kandydatki skwitowana została ogólnikowo jako pozytywna, z pominięciem szeregu uwag i zastrzeżeń zgłoszonych do opinii przez samą kandydatkę, przy jednoczesnym przywołaniu opinii nieaktualnej, bo wydanej w 2012 r. w konkursie z udziałem tej kandydatki na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w P. (dostępnej w Internecie), wówczas będącej asystentem sędziego w Sądzie Okręgowym w O.. Wskazano, że „poziom sporządzanych orzeczeń i uzasadnień kandydatki przewyższa niejednokrotnie poziom spotykany w uzasadnieniach sporządzanych przez sędziów orzekających. Miejscami jej argumentacja była porównywalna z argumentacją na poziomie sądu apelacyjnego, a nawet Sądu Najwyższego”. Skarżąca zaznaczyła, że jest to zdanie wyrwane z uzasadnienia uchwały nr (...)/2012 r. Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 marca 2012 r. w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie m.in. E. W. do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w P., cytującej opinię sędziego wizytatora wydanej na potrzeby ówczesnego konkursu. Kwestią otwartą jest, w jakim stopniu były to projekty sporządzone przez E. W. i w jakim stopniu ostateczny efekt jej pracy został zaakceptowany przez sędziego. Posłużenie się tą opinią w niniejszym konkursie, na posiedzeniu Rady 23 stycznia 2019 r. prowadziło do przedstawienia opinii o kwalifikacjach wspomnianej kandydatki w nierzeczywistym świetle, co mogło mieć wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie Rady, w szczególności głosowania nad uchwałą. Było to nieuprawnione z uwagi na art. 57b ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, które wprost stanowią o opinii o kwalifikacjach kandydata sporządzonej wyłącznie na potrzeby konkursu, który jest przedmiotem postępowania przed Radą.

Posłużenie się inną opinią o kandydacie stanowi rażące naruszenie tych przepisów, mające wpływ na wynik rozstrzygnięcia Rady.

Dalej skarżąca wskazała, że Krajowa Rada Sądownictwa nie przytoczyła powodów, które legły u podstaw decyzji o nieuwzględnieniu w stosunku do części kandydatów opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...), co stanowi naruszenie przepisu art. 35 ust. 2 i art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Zgromadzenia sędziów są z mocy prawa organem samorządu sędziowskiego, powołanym do uczestniczenia w procedurze opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. O ile opinia tych organów nie jest wiążąca dla Rady, to Rada nie może ich pomijać w ocenie całokształtu oceny kwalifikacji kandydata, zwłaszcza opinii korzystnych dla niego.

W ocenie skarżącej uzasadnienie uchwały KRS nie zawiera żadnych argumentów na rzecz nieprzedstawienia jej kandydatury Prezydentowi RP, ani nie zawiera wyczerpującej informacji o powodach, dla których ostatecznie przedstawiono wniosek o powołanie E. W. do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego. W konsekwencji uznała, że Rada nie zastosowała przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów wyboru, wymaganych przez ustawę, co miało wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o KRS do po-

stępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, poza przepisem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającym przymus adwokacko-radcowski w występowaniu przed tymże Sądem. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej determinuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Z art. 398³ § 1 k.p.c. wynika, że odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z art. 398³ § 3 k.p.c. wynika ponadto, że podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Reguł tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który ogólnie stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 8 października 2014 r., III KRS 45/14).

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że Sąd Najwyższy powinien wykonywać jedynie formalną kontrolę stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania przez KRS ustawowych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16).

Stanowisko to zostało potwierdzone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, z 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz z 27 maja 2008 r., SK 57/06 przy czym w ostatnim Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że ani szczególnie konstytucyjna pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania, którego przedmiotem jest sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucyjna procedura powołania na urząd sędziego zakłada udział dwóch podmiotów, z których pierwszy posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną – Prezydenta RP wybieranego w powszechnych wyborach, a drugi pośrednią i częściową – Krajową Radę Sądownictwa złożoną w części z sędziów, w części z przedstawicieli parlamentu, przedstawiciela Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości. Mandat sędziego powołanego na urząd do sprawowania wymiaru sprawiedliwości ma tym samym swoje istotne uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 wyjaśniono, że powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej, regulowanym normami Konstytucji RP (NSA powołał się tu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12, I OSK 1875/12). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy, w sferze jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08). Między Prezydentem a osobą, co do

której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego nie ma stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP. Akty wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa (w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie sędziego) oraz przez Prezydenta (postanowienie o powołaniu sędziego) są wykonaniem odmiennych kompetencji obu organów. Prezydent nie jest związany wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa i jego suwerenność wykracza poza sfery działalności administracyjnej.

Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile jest wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk.

Możliwość nierekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów znajduje potwierdzenie nie tylko w konstytucyjnej funkcji Rady, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 7 marca 2019 r., I NO 1/19; 7 marca 2019 r., I NO 2/19; 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego potwierdzono także kompetencję Rady do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy podkreśla, że to Prezydent RP, a nie Rada, w ramach swojej prerogatywy, powołuje kandydata na urząd sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa, oceniając kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić we wniosku. Względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatów i pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 159/08).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela przedstawione poglądy, zwracając zwłaszcza uwagę na nierównorzędną pozycję ustrojową w postępowaniu nominacyjnym Prezydenta RP oraz Rady (wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; a także L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 179, s. 5).

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że nie jest uzasadniony zarzut nieważności postępowania z uwagi na brak obowiązującego regulaminu Rady. Tak sformułowany zarzut nie odnosi się do żadnej z przesłanek nieważności postępowania (art. 379 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.). W szczególności nie ulega wątpliwości, że procedowanie bez obowiązującego regulaminu Rady nie może być utożsamiane ze sprzecznością składu sądu orzekającego z przepisami prawa czy udziałem w sprawie sędziego wyłączonego z mocy ustawy (art. 379 pkt 4 k.p.c.) albo pozbawieniem strony możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.).

Regulamin Rady w ogóle nie był podstawą wydania zaskarżonej uchwały, ani nie mógł ustanawiać, ani ograniczać uprawnień strony, czy tym bardziej określać reguł dotyczących składu Rady. Analiza uchwały wskazuje, że podstawą jej wydania był art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS. Ustawa o KRS określa wszystkie wymagane przez art. 187 ust. 4 Konstytucji RP elementy konstytutywne czynności Rady, nie pozostawiając regulaminowi do określenia żadnych kwestii, które mogłyby dotyczyć składu Rady lub udziału w postępowaniu osób wyłączonych z mocy ustawy albo które pozbawiałyby uczestnika możliwości obrony swych praw. Ustawa o KRS w pełni respektuje wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r., P 6/99. Nie można zatem mówić o nieważności postępowania tylko z tego powodu, że obowiązujący regulamin Rady został uchwalony 24 stycznia 2019 r.

Jeżeli natomiast sformułowany zarzut uczestniczki rozumieć jako zarzut odnoszący się do innych niż nieważność uchybień procesowych, to trzeba stwierdzić, że także tak rozumiany zarzut nie jest uzasadniony, ani prawidłowo sformułowany. Skarżąca w ogóle nie wskazała jaki wpływ na wynik postępowania miałyby uchwalenie i ogłoszenie nowego regulaminu już 23 stycznia 2019 r.

Uwzględniając zatem, że skarżąca nie określiła wpływu wskazanego uchybienia na rozstrzygnięcie, co jest zrozumiałe i dopuszczalne tylko w przypadku podniesienia zarzutu nieważności postępowania, należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy jest związany zarzutami i ich uzasadnieniem. Zgodnie z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. skarga kasacyjna powinna zawierać nie tylko przytoczenie jej podstaw, ale i ich uzasadnienie. Brak uzasadnienia podstawy skargi jest nieusuwalny, i powinien prowadzić do odrzucenia skargi bez wzywania strony skarżącej do usunięcia braków (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08).

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy stwierdza, że zdecydowanie krytycznie ocenia fakt podjęcia zaskarżonej uchwały po utracie mocy obowiązującej przez stary regulamin a przed uchwaleniem i ogłoszeniem nowego obowiązującego regulaminu Rady, wymaganego przez ustawę o KRS. Pomimo tego Sąd Najwyższy nie mógł jednak uwzględnić odwołania skarżącej na powyższej podstawie.

Zasadne okazały się natomiast inne zarzuty odwołania dotyczące naruszenia przepisów postępowania (art. 33 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o KRS). Zaskarżona uchwała nie zawiera dostatecznego uzasadnienia umożliwiającego stwierdzenie, czy Rada negatywnie opiniując kandydaturę odwołującej się wszechstronnie rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że formalna kontrola procedury nominacyjnej przez Sąd Najwyższy obejmuje w szczególności ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nie może jednak stwierdzić na podstawie uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jakie okoliczności przesądziły o odrzuceniu kandydatury skarżącej. Nie wiadomo choćby jakie okoliczności brał pod uwagę zespół członków Rady rekomendujący skarżącą do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., a jakie okoliczności przesądziły o pominięciu rekomendacji zespołu przez Radę. Pomimo posłużenia się przez Radę ogólnym stwierdzeniem dotyczącym całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie: kwalifikacji kandydatów oraz ich doświadczenia zawodowego, KRS nie wyjaśniła w istocie, jakie kryteria wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS zdecydowały o nieprzedstawieniu wniosku o powołaniu odwołującej się do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego

w Sądzie Okręgowym w O. Niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania w stosunku do odwołującej się uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pkt 2 co do skarżącej. Uzasadnia to jej uchylenie w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie może bowiem zastępować Rady w ocenie kandydatki i stosowaniu ustawowych kryteriów nominacji (analogicznie m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09).

Artykuł 44 ust. 1 ustawy o KRS przyznaje legitymację każdemu uczestnikowi postępowania nominacyjnego do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego. Podmiotowe i przedmiotowe granice odwołania nie zostały jednak wprost uregulowane w ustawie o KRS. Przedmiotowy i podmiotowy zakres dopuszczalności odwołania rekonstruować zatem należy z ogólnych zasad i celów postępowania cywilnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że istnienie interesu prawnego jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, także wtedy gdy przepisy prawa wyraźnie tego warunku nie określają. Skoro bowiem postępowanie cywilne jest działaniem celowym, warunkiem udzielenia sądowej ochrony prawnej jest istnienie obiektywnej potrzeby jej uzyskania przez podmiot dochodzący swych praw (interesu prawnego). Wszczytanie postępowań cywilnych i podejmowanie w jego ramach czynności procesowych przez strony musi być konfrontowane z tym, czy w konkretnym przypadku istnieje obiektywna potrzeba wszczęcia postępowania albo podjęcia innej czynności w toczącym się już postępowaniu. Tylko bowiem przez takie obiektywnie potrzebne działanie wykazany zostaje interes prawny w podjęciu przed sądem określonej czynności. W tym założeniu tkwi ogólna przesłanka poszukiwania ochrony prawnej przed sądem, respektowana także w judykaturze państw obcych (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, zasada prawna).

Granice podmiotowe i przedmiotowe odwołania od uchwały KRS częściowo zakreśla art. 43 ust. 2 ustawy o KRS rozstrzygający, że uchwała staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania. Z przepisu tego nie wynika wprost, że uchwała staje się prawomocna także w części obejmującej rozstrzygnięcia o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania. Z samej logiczno-językowej wykładni art. 43 ust. 2 ustawy o KRS mogłoby wynikać, że uchwałę mogą zaskarżyć wszyscy uczestnicy, a więc także ci, którzy zostali objęci wnioskiem o powołanie. Tymczasem nie mogą oni zaskarżyć uchwały z powodu braku interesu prawnego w zaskarżeniu. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajmował także na gruncie wcześniejszego stanu prawnego, uznając, że nie jest dopuszczalne wniesienie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej innych kandydatur z wnioskami o powołanie na wolne stanowiska sędziowskie, wnoszone przez osobę, której taka uchwała nie dotyczy, choćby dotyczyła ona stanowiska sędziego, o które ubiegał się odwołujący (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 września 2010 r., III SO 5/10).

Postępowanie prowadzone przez Krajową Radę Sądownictwa jest w założeniu wielopodmiotowe. Z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS wnosić trzeba, że jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. Z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS wyraźnie jednak wynika, że Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Rozstrzygnięcia

dotyczące poszczególnych osób są podejmowane bezwzględną większością głosów w odrębnych głosowaniach (art. 21 ust. 2 zd. 1 ustawy o KRS). Pojawia się w związku z tym pytanie, czy przedmiot postępowania przed Radą jest podzielny czy niepodzielny. Jeżeli przedmiotem postępowania są rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku, to przedmiot postępowania jest z natury rzeczy podzielony tak w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. Owa podzielność ma wymiar podmiotowy – dotyczy rozstrzygnięć w przedmiocie osób przedstawionych albo nieprzedstawionych do powołania, a także wymiar przedmiotowy – dotyczy stanowisk sędziowskich obsadzonych oraz nieobsadzonych.

Przepisy ustawy o KRS nie uzasadniają także poglądu, że postępowanie przed Sądem Najwyższym powinno prowadzić do wydania wyroku, który dotyczyć może niepodzielnie wszystkich osób objętych uchwałą KRS. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie może wnieść odrębnie każdy z uczestników postępowania nominacyjnego formułując w nim odrębne zarzuty a Sąd Najwyższy nie ma obowiązku rozpoznawania wszystkich odwołań łącznie. Nie ma podstaw do uznania jednolitości lub konieczności współuczestnictwa procesowego. Współuczestnictwo powinno wynikać z przepisu prawa lub z istoty stosunku prawnego. Żaden z powyższych warunków nie jest spełniony w postępowaniu z odwołania od krzywdzącej uczestnika postępowania uchwały KRS.

Z art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o KRS wynika, że uchwała Rady uprawomocnia się wobec osób, które nie zostały przedstawione do powołania i nie złożyły odwołań, jak i wobec osób, które złożyły odwołania, ale odwołania nie zostały uwzględnione przez Sąd Najwyższy. Z art. 44a ustawy o KRS wynika, że Rada przedstawia Prezydentowi uchwałę z wnioskiem o powołanie oraz informacją o osobach niepowołanych dopiero po uprawomocnieniu się uchwały także w części dotyczącej skarżącego, skoro art. 44a znajduje się w strukturze ustawy po przepisach o odwołaniu do Sądu Najwyższego. Prezydent RP podejmuje więc zawsze samodzielną i ostateczną decyzję o powołaniu albo niepowołaniu sędziego spośród osób objętych zgodnym z prawem wnioskiem KRS o powołanie sędziego. Przed powołaniem sędziego Prezydent RP może zwrócić się do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 45 ust. 2 ustawy o KRS) albo samodzielnie odmówić powołania.

Odwołująca się nie posiada interesu w zaskarżeniu uchwały w częściach dotyczących rozstrzygnięć o innych kandydatach ani o miejscach nieobsadzonych. Żaden przepis ustawy o KRS nie przyznaje uprawnień odwołującej się do zaskarżenia uchwały w części rozstrzygającej o innej osobie – swobodnie wskazanej przez skarżącą – bądź innych osobach ani o miejscach nieobsadzonych. W szczególności art. 44a ustawy o KRS nie uzasadnia odmiennej wykładni, ponieważ przepis ten w żaden sposób nie rozstrzyga, czy Rada przedstawia Prezydentowi RP uchwałę zawierającą wniosek o powołanie mniejszej, równej czy większej liczby kandydatów na urząd sędziego niż objęta obwieszczeniem. Obwieszczenie inicjujące postępowanie nominacyjne ma charakter materialno-techniczny – nie jest źródłem prawa ani aktem administracyjnym. Nie wyznacza z istoty swojej („obwieszczenie”) – tym bardziej – normatywnej granicy prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów. Także artykuł 179 Konstytucji RP nie ogranicza Rady ani Prezydenta w przedstawieniu i powołaniu większej albo mniejszej liczby sędziów niż wskazywało obwieszczenie. Przepis ten wymaga jedynie, aby powołanie odbyło się na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa.

Uwzględniając konstytucyjną prerogatywę Prezydenta do powołania albo niepowołania sędziego oraz ustawowe i konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa do przedstawiania Prezydentowi RP mniejszej, równej lub większej liczby kandydatów do powołania niż liczba stanowisk objętych ogłoszeniem, Sąd Najwyższy stwierdza, że odwo-

lująca się nie ma interesu prawnego w żądaniu uchylenia uchwały Rady w punkcie 1. Jej interes prawny nie może zostać naruszony przedstawieniem przez Radę Prezydentowi RP wniosku obejmującego także sędziego E. W. do pełnienia służby na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Niekorzystna dla odwołującej się różnica między zgłoszonym przez nią żądaniem a treścią rozstrzygnięcia materializuje się w pkt 2 uchwały w części jej dotyczącej.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że z akt sprawy i uzasadnienia uchwały jednoznacznie wynika, że sędzia E. W. spełnia ustawowe warunki wystąpienia przez Radę z wnioskiem o powołanie jej na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Z opinii sędziego wizytatora wynika, że posiada ona szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Tego ustalenia nie kwestionuje także skarżąca. Pojawia się jednak pytanie, czy brak interesu odwołującej się w zaskarżeniu uchwały w części dotyczącej innych osób mógłby prowadzić do powołania na urząd osoby niespełniającej ustawowych kryteriów powołania sędziego? Ryzyko to wyłącza konstrukcja procedury nominacyjnej, wyraźnie zakładając, że dopuszczalne i konieczne jest ponowne rozpatrzenie sprawy przez KRS z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania albo Prezydenta RP (art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o KRS). Z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że pojęcie nowej okoliczności w rozumieniu tego przepisu trzeba rozumieć szeroko. Nowe okoliczności to zarówno te, które istniały w trakcie poprzedniego rozpoznawania sprawy, lecz nie były znane Radzie ani uczestnikom postępowania, jak i zaistniałe już po zakończeniu postępowania, a dotyczące istoty sprawy i mogące mieć wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 8/18; wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III KRS 224/13; wyrok Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2012 r., III KRS 18/12). Ustawa gwarantuje więc wystarczająco skutecznie i kompleksowo rzetelność postępowania nominacyjnego oraz równy dostęp do służby publicznej uczestników postępowania (art. 60 Konstytucji RP).

Obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa przy ponownym rozpoznaniu niniejszej sprawy jest należyte uwzględnienie obiektywnych wskaźników dorobku zawodowego oraz predyspozycji charakterologicznych opisanych w opinii sędziego wizytatora oraz stanowisk Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...). Kryteria te mają bowiem znaczenie normatywne i muszą być respektowane przez Radę.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, uchylił zaskarżoną uchwałę w pkt 2 w części dotyczącej I. D. i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania. W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie na podstawie art. 398²¹ w zw. z art. 370 k.p.c. oraz w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r.

I NO 70/19

Tezy:

1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa przedstawiająca Prezydentowi osoby do powołania na urząd sędziego nie musi przedstawiać dokładnie tej samej liczby kandydatów, jaka została wskazana w obwieszczeniu o wolnych stanowiskach, które stało się podstawą postępowania kwalifikacyjnego przed Krajową Radą Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk.

2. Przedstawienie Prezydentowi RP większej liczby kandydatów oznacza pozostawienie mu ostatecznego wyboru co do tego, względem kogo ostatecznie skorzysta z kompetencji wynikającej z art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17. Ocena, jakiej dokonuje Prezydent posiada nie tylko funkcję kontrolną, ale też walidacyjną. Skorzystanie przez Prezydenta RP z prerogatywy do powołania na urząd sędziego dostarcza demokratycznej legitymizacji władzy sędziowskiej. Prezydent wykonując swoją prerogatywę z art. 144 ust. 3 pkt 17 nie jest „notariuszem” działającym na zlecenie KRS, ale wykonuje swoje suwerenne kompetencje przyznane głowie państwa przez Konstytucję RP ze względu na demokratyczny mandat jakim dysponuje. Prerogatywa ta jednocześnie stanowi źródło pośredniej, demokratycznej legitymizacji władzy sądowniczej.

3. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, której legalność podlega kontroli Sądu Najwyższego, musi zostać odpowiednio uzasadniona, zaś obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach oznacza konieczność wykazania lub przynajmniej merytorycznego uprawdopodobnienia tego, że przy formułowaniu oceny rzeczywiście kierowano się przesłankami ustawowymi i wszechstronnie rozważono ustawowe przesłanki oceny kandydatów. Jak sama nazwa wskazuje, treść uzasadnienia ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji.

Sąd Najwyższy

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska.

Sędziowie SN: Marek Siwek, Aleksander Stępkowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania G. Ł.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedemnaście stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 283,

z udziałem M. A., M. B., D. F., M. G., J. J., D. J., J. J., A. K., A. M., B. O., F. P., K. S., J. S., P. S., A. S., M. S., M. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym w całości oraz w punkcie drugim w zakresie, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie G. Ł.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 marca 2019 r. SSR G. Ł., na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm. – dalej: u. KRS) zaskarżył uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. (dalej: Uchwała), w której punkcie pierwszym przedstawiono prezydentowi RP wniosek o powołanie 17 osób na urząd sędziego Sądu Okręgowego w P., zaś w punkcie drugim nie przedstawiono pozostałych uczestników tego postępowania kwalifikacyjnego. Skarżący, jako osoba wymieniona w punkcie drugim Uchwały, zaskarżył ją w punkcie pierwszym w całości oraz w punkcie drugim, w zakresie w jakim dotyczy ona Skarżącego.

W odwołaniu skarżący zarzucił Uchwale naruszenie prawa procesowego w postaci art. 33 ust. 1 u.KRS w związku z art. 35 ust. 1–3 u.KRS w zw. z § 18 ust. 111 Regulaminu poprzez:

- niedochowanie obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy, wnikliwego zbadania materiałów sprawy i dokonanie oceny kandydatów z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego;
- brak określenia i rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednokowe dla wszystkich uczestników konkursu kryteria oceny;
- brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite kryteria ustawowe oraz niezastosowanie ustawowych kryteriów oceny kandydatur, jak również
- oparcie Uchwały na niepełnych ustaleniach faktycznych.

Ponadto, Skarżący zarzucił Uchwale naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia Uchwały w części dotyczącej skarżącego i pozostałych uczestników postępowania odwoławczego w sposób uniemożliwiający poznanie motywów jej podjęcia.

Skarżący wskazał, że uzyskał podobne, pozytywne oceny swoich kwalifikacji, jak siedem osób przedstawionych Prezydentowi RP do nominacji w punkcie pierwszym skarżonej Uchwały, zaś jedna spośród osób przedstawionych uzyskała lepszą (celującą) ocenę kwalifikacji. Jednocześnie cztery inne osoby spośród przedstawionych do nominacji uzyskały ocenę słabszą choć pozytywną, natomiast trzy kolejne osoby uzyskały negatywną lub słabą ocenę ich kwalifikacji. Skarżący uznał, że z tego zestawienia „nie wynika jednoznacznie, aby Rada w należyty sposób uwzględniła przy dokonywaniu oceny kandydatów ich kwalifikacje”. Ponadto, w Uchwale nie zostały, zdaniem Skarżącego, wyjaśnione powody, dla których nie zasługiwał on na przedstawienie Prezydentowi RP do powołania na urząd sędziego sądu okręgowego mimo wysokiej oceny jego pracy jako sędziego, w przeciwieństwie do osób, które uzyskały niższą ocenę, a jednak zostały przedstawione Prezydentowi we wniosku do powołania na urząd sędziego. Analogicznie, w Uchwale nie wyjaśniono czym się negatywnie wyróżniał Skarżący na tle osób przedstawionych do powołania na urząd sędziego, a które uzyskały podobną do niego, wysoką ocenę.

Podobnie, Skarżący zarzuca Uchwale, że przy jej podejmowaniu nie uwzględniono należycie kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS, bowiem jedynie pięć osób spośród

przedstawionych Prezydentowi RP w Uchwale do powołania uzyskało pozytywne oceny wskazanych w tym przepisie podmiotów i tym samym rekomendację na urząd sędziego sądu okręgowego, gdy tymczasem dwanaście osób spośród powołanych, takiej rekomendacji nie uzyskało. Tymczasem Skarżący nie tylko uzyskał tę rekomendację ale dodatkowo osiągnął ją bardzo dobrym stosunkiem głosów (71 głosów za, 3 głosy przeciw, 9 głosów wstrzymujących). Na tej podstawie Skarżący uznał, iż przy podejmowaniu Uchwały KRS nie wzięła pod uwagę kryteriów z art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS.

W piśmie z dnia 30 kwietnia 2019 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa sformułował odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Przewodniczący KRS zapewnił, że „Rada ... dochowała obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wnikliwie zbadała wszystkie materiały, dokonując na ich podstawie rzetelnej i całościowej kwalifikacji”. W odpowiedzi powołano się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 15 lipca 2009 r. (III KRS 11/09), w którym stwierdzono, że „okoliczności, jakie spowodowały, że kryteria przybrały postać niekorzystną dla odwołującego się, nie poddają się ocenie Sądu Najwyższego” zaś jedynie „istotne jest to, że miały charakter wymierny i przemawiały na niekorzyść odwołującego”. Jednocześnie Rada odniosła się do ciężącego na niej obowiązku uzasadnienia swych decyzji personalnych wskazując, że chociaż art. 42 ust. 1 ustawy o KRS wymaga by uchwały Rady w sprawach indywidualnych zaopatrzone były uzasadnieniem, to nie określa jednak wymaganej treści tego uzasadnienia. Jednocześnie podkreślono, że „Nie ma potrzeby, aby w uzasadnieniu uchwały przywoływać wszystkie dokumenty” zgromadzone w sprawie. Rada odniosła się również do zarzutu nieuwzględnienia wyników poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) wskazując, że nie miały one charakteru decydującego, ponieważ nie w każdym przypadku odzwierciedlają one poziomu kwalifikacji kandydatów wynikającego z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

I. Ustawa o KRS w art. 44 ust. 1 przyznaje uczestnikowi postępowania kwalifikacyjnego możliwość odwołania się od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego z powodu jej sprzeczności z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Treść tego przepisu jest doprecyzowana przez znajdujące się w art. 44 ust. 3 u.KRS odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającym przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Z tych też względów, Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Zasadne jest również wielokrotnie wyrażane stanowisko Sądu Najwyższego w myśl którego, „zasadniczo nie ma zastosowania w tym zakresie art. 398³ § 1 k.p.c. regulujący kwestię podstaw kasacyjnych, gdyż w przypadku odwołań od uchwał Rady podstawy te są określone w art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym jak i z przepisami postępowania” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14). Z tych też względów, podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; wyrok Sądu Najwyższego z 8 października

2014 r., III KRS 45/14). Okoliczność ta przesądza o tym, że Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata i w sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji (podobnie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). W konsekwencji, odwołanie wniesione na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS może prowadzić jedynie do formalnej kontroli stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania prawem określonych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Stanowisko to znalazło też potwierdzenie ze strony pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 i następnie było potwierdzone w kolejnych orzeczeniach (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz 27 maja 2008 r., SK 57/06). To oznacza, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy nie może być merytoryczna ocena wyboru dokonanej przez Radę.

W świetle art. 33 i art. 35 u.KRS. Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek procedować na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania kierując się oceną kwalifikacji kandydatów, uwzględniając ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; a nade wszystko uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Dodatkowo, na podstawie art. 42 ust. 1 u.KRS Rada zobowiązana jest do sporządzenia uzasadnienia uchwały podejmowanej w sprawach indywidualnych.

Przepisy te, wraz z art. 60 Konstytucji, który chroni prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, tworzą zasadnicze ramy kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego precyzuje się, że sprawowana przez Radę kontrola obejmuje w szczególności ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17).

II. Zanim Sąd Najwyższy przystąpi do oceny legalności Uchwały, rozważenia wymaga to, w jakim zakresie zaskarżenie będące treścią odwołania jest dopuszczalne, tzn., w jakim zakresie można uznać, że służy ono ochronie interesu Skarżącego. Przypomnieć należy treść, wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., w myśl której, przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia jest obiektywne istnienie interesu prawnego i pokrzywdzenia skarżącego orzeczeniem (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13; por. także wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18). Dotychczasowe orzecznictwo stało na stanowisku, iż interes prawny skarżącego pozwala mu kwestionować kandydatury przedstawione przez Krajową Radę Sądownictwa do powołania na stanowisko sędziego i wyraźnie nie wykluczało kwestionowania wszystkich kandydatów w przypadku uchwał obejmujących większą liczbę stanowisk, bo też nie było takiej praktyki wśród skarżących, którzy z reguły wybierali pojedyncze osoby przedstawione we wniosku Rady, które czyniono uczestnikami postępowania odwoławczego.

Nie jest to stanowisko jedyne możliwe. Stojąc na gruncie zasady wyrażonej w ww. uchwale składu siedmiu sędziów III CZP 88/13, nie jest oczywiste to, że interes jednego uczestnika pozwala kwestionować pozycję prawną wszystkich osób przedstawionych pre-

zydentowi z wnioskiem o powołanie, w tym również tych, w odniesieniu do których nie sposób mówić o wątpliwościach co do legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w ich zakresie. Obiektywnie patrząc, w interesie Skarżącego leży jedynie to, by zostać przedstawionym Prezydentowi do nominacji, natomiast już nie to, by ktoś inny przedstawiony nie został. Tym samym, interes skarżącego istnieje zasadniczo jedynie w takim zakresie, w jakim pozwała na ewentualne dokonanie realnej zmiany uchwały KRS i na ewentualne, skuteczne przedstawienie Skarżącego Prezydentowi RP we wniosku o powołanie obejmującym również uczestników pierwotnie w nim już uwzględnionych. Dlatego w orzecznictwie Sądu Najwyższego odwołanie postrzegane jest bardziej jak jako czynnik zawężający krąg osób objętych zaskarżeniem, niż jako instrument pozwalający go rozszerzać. (zob. tytułem przykładu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13 ale też inne orzeczenia przywołane w uzasadnieniu przez Skarżącego).

Pogląd pozwalający rozciągnąć interes pojedynczego skarżącego na kwestionowanie decyzji o przedstawieniu kilkunastu osób wymienionych w pierwszym punkcie Uchwały KRS budzi również wątpliwości konstytucyjne. W świetle art. 179 Konstytucji, Prezydent RP działając na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołuje sędziów kształtując w ten sposób strukturę osobową władzy sądowniczej, na podstawie swej prerogatywy, której istnienie potwierdza art. 144 ust. 3 pkt 17) Konstytucji RP. Kompetencje Głowy Państwa, podobnie jak i Krajowej Rady Sądownictwa do kształtowania składu osobowego władzy sądowniczej podlegają zatem ochronie konstytucyjnej. Tym samym, indywidualne odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, blokujące realizację konstytucyjnych kompetencji Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do kilkunastu innych osób, stanowi poważną ingerencję w wykonywanie konstytucyjnych kompetencji Głowy Państwa do kształtowania składu osobowego władzy sądowniczej. Sytuacja ta ma wtórnie również negatywnie skutki dla gwarancji konstytucyjnego prawa podmiotowego do właściwego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości, które wynika z art. 45 Konstytucji RP i bez wątpienia obejmuje również odpowiednią liczebną obsadę stanowisk sędziowskich tak, aby wymiar sprawiedliwości mógł należycie funkcjonować. Paraliżowanie przez jedną osobę procesu nominacji na kilkanaście stanowisk może zatem nosić znamiona nadużycia procesowego prawa podmiotowego i rodzić poważne wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia w tym zakresie, jako wykraczającego poza ściśle rozumiany interes skarżącego. Co więcej, w odniesieniu do szeregu osób przedstawionych Prezydentowi RP do nominacji przez Krajową Radę Sądownictwa nie sposób zgłaszać jakichkolwiek wątpliwości co do spełniania kryteriów lub co do sposobu uzasadnienia tych decyzji, gdy tymczasem ich przedstawienie Prezydentowi do nominacji obejmuje się zaskarżeniem.

Mimo wspomnianych wątpliwości, w składzie orzekającym Sądu Najwyższego przeważyło stanowisko, aby rozpatrując niniejsze dopuścić zaskarżenie całego punktu pierwszego Uchwały. Uznano, że nieuwzględnienie odwołania w zakresie, w jakim dotyczy ono osób przedstawionych Prezydentowi RP do powołania, mogłoby skutkować dokonaniem skutecznej nominacji przez Prezydenta osób wymienionych w punkcie pierwszym uchwały na wszystkie miejsca, o których była mowa w obwieszczeniu opublikowanym na poz. 283 w Monitorze Polskim z 2018 r., które to obwieszczenie stanowiło podstawę postępowania zakończonego podjęciem zaskarżonej Uchwały. W sytuacji takiej, wyrok Sądu Najwyższego uwzględniający odwołanie jedynie w zakresie zaskarżenia punktu drugiego Uchwały mógłby nie zapewnić należytej ochrony uprawnionego interesu Skarżącego. Z tego też powodu, pomimo podniesionych wyżej zastrzeżeń, Sąd Najwyższy zdecydował się uwzględnić odwołanie również w odniesieniu do punktu pierwszego Uchwały, zawie-

rającego wniosek przedstawiający Prezydentowi RP wymienione tam osoby do powołania na urząd sędziego. Rozstrzygnięcie to mogłoby być inne – tzn. nie uwzględniać odwołania w zakresie, w jakim kwestionuje się Uchwałę w punkcie zawierającym wniosek o powołanie – w sytuacji, w której istniałby mechanizm gwarantujący, że decyzja Krajowej Rady Sądownictwa, która zapadnie po uwzględnieniu odwołania uczestnika i po ponownym rozpatrzeniu tej kandydatury przez Radę, zostanie uwzględniona w treści uchwały, która zostanie przedstawiona Prezydentowi RP w zakresie obejmującym wszystkich uczestników tego postępowania kwalifikacyjnego. Ponieważ Sąd Najwyższy nie dostrzegł gwarancji proceduralnych pozwalających zapewnić Skarżącemu poszanowanie art. 60 Konstytucji RP chroniącego jego prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, okoliczność ta, mimo przedstawionych wyżej wątpliwości, zaważyła na uznaniu za dopuszczalne zaskarżenia punktu pierwszego Uchwały.

Jednocześnie należy przypomnieć, że KRS ma kompetencję do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego równej albo większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Nie ma wątpliwości, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa przedstawiająca Prezydentowi osoby do powołania na urząd sędziego nie musi przedstawiać dokładnie tej samej liczby kandydatów, jaka została wskazana w obwieszczeniu o wolnych stanowiskach, które stało się podstawą postępowania kwalifikacyjnego przed Krajową Radą Sądownictwa. Ustawa o KRS w żadnym miejscu nie przesądza, że obowiązana jest ona przedstawić Prezydentowi dokładnie tylu kandydatów do nominacji na stanowiska sędziowskie, ile stanowisk wskazano w obwieszczeniu inicjującym procedurę nominacyjną. Krajowa Rada może uznać, i wielokrotnie tak się działo, że wśród zgłoszonych kandydatów jest mniej osób dysponujących kwalifikacjami wystarczającymi do pełnienia danego urzędu sędziowskiego, lub też może uznać, że osób dysponujących właściwymi kwalifikacjami jest w tej mierze więcej, niż stanowisk sędziowskich, zwłaszcza wówczas, gdy różnice kwalifikacji poszczególnych uczestników procedury przed Krajową Radą Sądownictwa są bardzo nieznaczne. Podobne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy już wielokrotnie wskazując, że „Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na cześć z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk. Możliwość; nierekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów znajduje potwierdzenie nie tylko w konstytucyjnej funkcji Rady, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 1/19; wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 2/19; wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15). W orzecznictwie Sądu Najwyższego potwierdzono także kompetencję Rady do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego równej albo większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę; charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, należy zauważyć, że to Prezydent RP, a nie Krajowa Rada Sądownictwa, w ramach swojej prerogatywy, powołuje kandydata na urząd sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa, dokonując oceny kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do

obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić w rekomendacji. Względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatów i pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów” (zob. wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08 afirmowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18).

Jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego, który jednak w przedmiotowym wymiarze zachował w pełni aktualność, Sąd Najwyższy stwierdził, że „w razie równoczesnego zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziego kilku (więcej niż jednego) z najlepszych kandydatów do objęcia tego stanowiska – Krajowa Rada Sądownictwa, która nie ma decyzyjnego wpływu na obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, bo o mianowaniu sędziów decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 179 Konstytucji powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, nie powinna ograniczać liczby zgłaszanych Prezydentowi RP wniosków o mianowanie na wolne stanowiska sędziowskie do liczby wakujących stanowisk sędziowskich. (...) Jeżeli nadto zważyć, że Prezydent RP nie akceptuje wszystkich wniosków KRS o powołanie przedstawionych przez nią kandydatów w liczbie równej ogłoszonym wakatom sędziowskim, to racjonalne i zgodne z prawem będzie przedstawianie Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa większej liczby (niż równej ilości wolnych stanowisk sędziowskich) z najlepszych kandydatów do objęcia wolnego urzędu sędziego, a także pozostawienie Prezydentowi RP ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów przez ten konstytucyjny organ decyzyjny. Postulowana zmiana ma istotny walor praktyczny, bo niewątpliwie ograniczy ilość odwołań od uchwał KRS o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, którymi kandydaci czują się pokrzywdzeni, gdyż na ogół odczuwają je jako krzywdzące lub „dyskredytujące” ich dotychczasowe osiągnięcia zawodowe” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08).

Przedstawienie Prezydentowi RP większej liczby kandydatów oznacza pozostawienie mu ostatecznego wyboru co do tego, względem kogo ostatecznie skorzysta z kompetencji wnikającej z art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17). W świetle art. 44a u.KRS, Prezydent RP wraz z wnioskiem Krajowej Rady otrzymuje dokumentację postępowania w sprawie. Tym samym, Prezydent jest wyposażony we wszystkie materiały, na podstawie których KRS podejmowała swoją decyzję i zdolny jest dokonać stosownej oceny przedstawionych kandydatów dokonując też dodatkowego wyboru. Nie ma wątpliwości, że Prezydent wykonując swoją prerogatywę z art. 144 ust. 3 pkt 17 nie jest „notariuszem” działającym na zlecenie KRS ale wykonuje swoje suwerenne kompetencje przyznane głowie państwa przez Konstytucję RP ze względu na demokratyczny mandat jakim dysponuje. Prerogatywa ta jednocześnie stanowi źródło pośredniej, demokratycznej legitymizacji władzy sądowniczej.

III. Przystępując do oceny legalności Uchwały w zakresie objętym zaskarżeniem, należy podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa cieszy się znaczną swobodą oceny poszczególnych kandydatów. Żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest koniecznym wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16). Ocena Rady może również odbiegać od numerycznych wskazań wynikających z opinii, jakie Rada jest zobowiązana brać pod uwagę na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 2) bowiem wybór kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie nie może być redu-

kowany do wyników matematycznego algorytmu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16, z dnia 24 września 2014 r., III KRS 43/14, z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13).

Nie ma też wątpliwości, że Sąd Najwyższy musi zawsze brać pod uwagę istotne ograniczenia kontroli legalności, jaką sprawuje nad uchwałami Krajowej Rady. Nie ma on prawa zastępować Rady w ocenie kandydata i sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji ani dokonywać równoległe z Krajową Radą Sądownictwa konkurencyjnej merytorycznej jego oceny (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Okoliczności te mają również swoje istotne konsekwencje dla sposobu rozumienia obowiązku, jaki ciąży na Krajowej Radzie w świetle art. 42 ust. 1. Jest tak, bowiem co do zasady, to jedynie uzasadnienie uchwały pozwala Sądowi Najwyższemu dokonać oceny prawidłowości kierowania się kryteriami oceny sformułowanymi w art. 33 i art. 35 u.KRS w sposób, który nie stanowiłby konkurencyjnej oceny merytorycznej. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia Uchwały.

Konieczność sformułowania uzasadnienia, podobnie jak i ustawowe kryteria oceny kandydatów na sędziów stanowią również gwarancje poszanowania konstytucyjnego prawa do równego dostępu do służby publicznej wynikającego z art. 60 Konstytucji RP. Okoliczność ta tworzy istotny punkt odniesienia i dodatkowe oparcie dla Sądu Najwyższego w procesie kontroli legalności decyzji KRS prowadzonej na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS. Z tego też powodu, w uzasadnieniu należy wskazać te kryteria, które stanowiły przesłankę decydującą o odmowie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego tak, aby można było stwierdzić, że w trakcie procedury konkursowej o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu danego kandydata na stanowisko sędziowskie decydowały racjonalne kryteria oceny. O ile bowiem Krajowa Rada zasadnie podnosi, że art. 42 ust. 1 ustawy o KRS nie określa bliżej wymogów co do treści uzasadnienia, to jednak nie oznacza to, że jego treść może być jakkolwiek lub sprowadzać się do gołosłownego zapewnienia. Jak sama nazwa wskazuje, treść uzasadnienia ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji.

Z tego też względu, nie można uznać za uzasadnienie o którym mowa w art. 42 ust. 1 sformułowań zawierających same jedynie zapewnienia o wzięciu pod uwagę kryteriów ustawowych oraz konstytucyjnych, w szczególności zaś o tym że „przy ocenie kandydatów na siedemnaście stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P. zastosowała reguły oraz kryteria jednolite i obiektywne, odpowiadające zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Zapewnienia takie są niewystarczające zwłaszcza w odniesieniu do osób, których nie przedstawiono we wniosku Prezydentowi RP. Konieczne jest w tej mierze by uzasadnienie wskazywało te elementy dokumentacji, które przesądziły o nieumieszczeniu Skarżącego we wniosku o powołanie na urząd sędziego sądu okręgowego.

Jest to szczególnie istotne w przypadku rozbieżności między oceną danej kandydatury przez kolegium właściwego sądu lub/i zgromadzenia ogólnego sędziów danej apelacji z decyzją Rady. Nie wystarczy w takim wypadku samo stwierdzenie, że „w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa uzyskany przez kandydatów w niniejszym postępowaniu nominacyjnym poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego

Sędziów Apelacji (...) nie w każdym przypadku odzwierciedlają poziom ich kwalifikacji wynikający z dokumentów zgromadzonych w toku tego postępowania”. Rada winna wskazać w uzasadnieniu te elementy dokumentacji, które przemawiały za odmienną oceną kandydata, do której – co warto podkreślić – Krajowa Rada ma pełne prawo. Podjęcie przez KRS decyzji, która jaskrawo kontrastuje z treścią ocen, jakie Rada musi wziąć pod uwagę na mocy art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS jest bowiem całkowicie dopuszczalne, jednak wymaga ze strony Krajowej Rady Sądownictwa wskazania elementów dokumentacji, na których się w tym wypadku oparła.

O ile bowiem można się zgodzić ze stanowiskiem Rady, w myśl którego „nie ma potrzeby, aby w uzasadnieniu uchwały przywoływać wszystkie dokumenty”, o tyle istnieje konieczność przywołania w uzasadnieniu decyzji tych okoliczności, które mają wynikać z dokumentacji, a które skłoniły Radę do dokonania oceny, która odbiegała od ocen, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 2. Uzasadnieniem takiej odmiennej oceny nie może być sam fakt jej podjęcia. Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy rozbieżność taka jest bardzo jaskrawa, a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku Skarżącego. Opinia wyrażona o Nim przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Apelacji była znacznie lepsza, niż opinia, jaką Zgromadzenie to wyraziło na temat 12 innych uczestników postępowania nominacyjnego, którzy, inaczej niż Skarżący, zostali przedstawieni Prezydentowi RP we wniosku o powołania. Pamiętać należy, że opinia ta jest obowiązkowym kryterium, które musi być przez Krajową Radę wzięte pod uwagę i okoliczność ta winna znaleźć również swoje odbicie w uzasadnieniu Uchwały. Sąd Najwyższy podkreślał z resztą wielokrotnie, że „Rada powinna umotywić swój wybór wówczas, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego” (wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 22 października 2014 r., III KRS 52/14; 15 maja 2013 r., III KRS 197/13; 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12 oraz 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Uzasadnienie Uchwały nie wskazuje jednak racji dla odmiennej oceny Krajowej Rady Sądownictwa, poprzestając zaledwie na stwierdzeniu, że kryteria, które Rada była zobowiązana wziąć pod uwagę w świetle art. 35 ust. 2 nie miały ostatecznie charakteru rozstrzygającego.

Takie niestanowiące uzasadnienia zapewnienia, jakimi posłużyła się Krajowa Rada w uzasadnieniu Uchwały nie stanowią tym samym uzasadnienia a jedynie perswazyjne zapewnienie Rady. Tymczasem art. 42 ust. 1 u.KRS wymaga uzasadnienia nie zaś zapewnienia.

Podobne zapewnienie byłoby w pełni wystarczające w przypadku decyzji Prezydenta RP o powołaniu lub braku powołania do pełnienia urzędu sędziego na podstawie wniosku KRS, bowiem Prezydent swojej decyzji o skorzystaniu lub nieskorzystaniu z prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17), nie musi uzasadniać. Mamy w tym wypadku bowiem do czynienia z całkowicie nierównorzędną pozycją ustrojową głównych podmiotów biorących udział w postępowaniu nominacyjnym, czyli Prezydenta RP oraz Rady. Różnica ta nie budzi też najmniejszych wątpliwości zarówno na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego, jak i doktryny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; a także L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 179, s. 5). Stanowisko to afirmuje również w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18), który przy tej okazji zwrócił m.in. uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 wyjaśniające, że „powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej, regulowanym normami Konstytucji RP (NSA powołał się tu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego-

go z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12, I OSK 1875/12). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy, w sferze jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08). Między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego nie ma stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP”. W sytuacji takiej, samo stwierdzenie o działaniu Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji RP wystarczy za całe uzasadnienie aktu powołania, bowiem decyzja Prezydenta w tym względzie nie może być poddawana kontroli na drodze sądowej. Pamiętać jednocześnie należy, że ocena, jakiej dokonuje Prezydent posiada nie tylko funkcję kontrolną ale też walidacyjną. Skorzystanie przez Prezydenta RP z prerogatywy do powołania na urząd sędziego dostarcza demokratycznej legitymizacji władzy sędziowskiej.

Całkowicie odmienny charakter ma natomiast uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, której legalność podlega kontroli Sądu Najwyższego, w związku z tym musi zostać odpowiednio uzasadniona, zaś obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach oznacza konieczność wykazania lub przynajmniej merytorycznego uprawdopodobnienia tego, że przy formułowaniu oceny rzeczywiście kierowano się przesłankami ustawowymi i wszechstronnie rozważono ustawowe przesłanki oceny kandydatów. Tego uzasadnienia zabrakło w kontrolowanej Uchwale.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uznając odwołanie Skarżącego za zasadne ze względu na naruszenie art. 42 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 maja 2019 r.

I NO 35/19

Przewodniczący: sędzia SN Dariusz Czajkowski.

Sędziowie SN: Antoni Bojańczyk (sprawozdawca), Leszek Bosek.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania S. E. R.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 20 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 274,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 maja 2019 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...) z dnia 20 listopada 2018 r. Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 274: przedstawiono Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o J. S. C., A. D., X. X., M. K.-B., S. E. S.-O., A. T.-W. i J. M. W. do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., nie przedstawiono Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie K. M. B., S. M. D.-Ż., E. M. G., J. E. J., M. J. J.-K., M. M., A. J. M., A. K. M.-S., K. P., P. P., I. P.-S., S. E. Y., B. A. R., S. E. R., oraz A. M. S. do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B..

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 274, zgłosili się: K. M. B. – sędzia Sądu Rejonowego w B., J. S. C. – sędzia Sądu Rejonowego w B., S. M. D.-Ż. – sędzia Sądu Rejonowego w B., A. D. – sędzia Sądu Rejonowego w B., X. X. – sędzia Sądu Rejonowego w B., E. M. G. – sędzia Sądu Rejonowego w B., M. G.-J. – sędzia Sądu Rejonowego w B., J. E. J. – sędzia Sądu Rejonowego w B., M. J. J.-K. – sędzia Sądu Rejonowego w B., M. K.-B. – sędzia Sądu Rejonowego w B., M. M. – sędzia Sądu Rejonowego w B., A. J. M. – sędzia Sądu Rejonowego w B., A. K. M.-S. – sędzia Sądu Rejonowego w B., K. P. – sędzia Sądu Rejonowego w M., P. P. – sędzia Sądu Rejonowego w Ś., I. P.-S. – sędzia Sądu Rejonowego w I., S. E. Y. – sędzia Sądu Rejonowego w Ś., B. A. R. – sędzia Sądu Rejonowego w B., S. E. R. – sędzia Sądu Rejonowego w B., A. M. S. – sędzia Sądu Rejonowego w B., S. E. S.-O. – sędzia Sądu Rejonowego w B., A. T.-W. – sędzia Sądu Rejonowego w B., J. M. W. – sędzia Sądu Rejonowego w B. W związku z cofnięciem zgłoszenia przez M. G.-J. Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr (...) z dnia 13 czerwca 2018 r. umorzyła postępowanie wszczęte w sprawie jej zgłoszenia.

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa, Wiceprzewodniczący Rady wyznaczył zespół, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości

ści o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm.; dalej cyt. jako ustawa o KRS).

Podczas posiedzenia 19 listopada 2018 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa omówił wszystkich kandydatów biorących udział w konkursie, stwierdził, że zgromadzone materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie, odbył naradę i przeprowadził głosowanie. Podczas głosowania członkowie zespołu oddali głosy w sposób następujący: na K. M. B. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na J. S. C. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, na S. M. D.-Ż. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na A. D. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, na X. X. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, na E. M. G. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na J. E. J. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na M. J. J.-K. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na M. K.-B. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, na M. M. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na A. J. M. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na A. K. M.-S. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na K. P. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na P. P. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na I. P.-S. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na S. E. Y. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na B. A. R. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na S. E. R. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na A. M. S. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, oddając 3 głosy „wstrzymujące się”, na S. E. S.-O. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, na A. T.-W. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”, wreszcie na J. M. W. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”.

W wyniku powyższego głosowania zespół przyjął stanowisko o rekomendowaniu Krajowej Radzie Sądownictwa na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., objętych niniejszym konkursem: J. S. C., A. D., X. X., M. K.-B., S. E. S.-O., A. T.-W. i J. M. W..

Przedstawiając powyższe, zespół kierował się dyspozycją art. 35 ustawy o KRS, zgodnie z którym, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kierując się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa podkreślił, że rekomendowani kandydaci spełniają przesłanki powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego, w szczególności posiadają wysokie kwalifikacje, odpowiadające wymogom orzekania w sądzie tego szczebla.

Podjmując zaskarżoną uchwałę, Krajowa Rada Sądownictwa wzięła pod uwagę, że wszyscy kandydaci spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 63 § 1 ustawy z dnia

27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia przez Krajową Radę Sądownictwa – Dz.U. z 2018 r., poz. 23 ze zm., dalej cyt. jako Pusp).

Dokonując oceny kandydatów, Rada kierowała się także kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, w tym: ocenami kwalifikacyjnymi, doświadczeniem zawodowym, dorobkiem naukowym kandydatów, opiniami przełożonych, rekomendacjami, publikacjami oraz uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego.

Rada uwzględniła również informację Prezesa Sądu Okręgowego w B., przekazaną do Biura Krajowej Rady Sądownictwa w piśmie z 14 listopada 2018 r., o planowanym rozmieszczeniu siedmiu wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., objętych konkursem, do wydziału cywilnego (dwa stanowiska), do wydziału karnego (jedno stanowisko) i do wydziału cywilnego rodzinnego (trzy stanowiska).

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zostanie przedstawiony wniosek o powołanie J. S. C., A. D., X. X., M. K.-B., S. E. S.-O., A. T.-W. i J. M. W. do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B.

Przy podejmowaniu decyzji Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym. J. S. C., A. D., X. X., Pani M. K.-B., S. E. S.-O., A. T.-W. i J. M. W. posiadają wysokie kwalifikacje merytoryczne i rozległą wiedzę specjalistyczną, znajdujące odzwierciedlenie w pozytywnych ocenach sędziów wizytatorów i opiniach służbowych na temat ich pracy, a także odpowiednie doświadczenie życiowe i zawodowe, co uzasadnia przedstawienie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., objętych niniejszym konkursem.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła doświadczenie zawodowe i kwalifikacje pozostałych uczestników tego postępowania nominacyjnego.

Oceniając pozostałych kandydatów biorących udział w konkursie Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła ich doświadczenie i kwalifikacje zawodowe i, mając je na uwadze, uznała, że nie wypełniają oni kryteriów wyboru, ocenianych łącznie, w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o ich powołanie w tym konkursie.

Uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z dnia 6 listopada 2018 r. zaskarżyła kandydatka na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., Pani Sędzia S. R., w całości, wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa. W odwołaniu sformułowała pod adresem zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa następujące zarzuty. W pkt 1-szym *petitum* autorka odwołania podniosła zarzut naruszenia cyt. „art. 42 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 oraz art. 33 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, przez nienależyte wyjaśnienie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały kryteriów, którymi Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się przy podejmowaniu decyzji o wyborze najlepszego kandydata, nie kierowania się podczas rozpatrywania kandydatur jakimikolwiek kryteriami znanymi ustawie, co uniemożliwia dokonanie rzetelnej kontroli prawidłowości rozumowania Krajowej Rady Sądownictwa prowadzącego w ostateczności do podjęcia zaskarżonej uchwały w sposób sprzeczny z prawem, a co w oczywisty sposób miało istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, gdyż kandydaci powinni zostać ocenieni według jednolitych, przejrzystych kryteriów znajdujących oparcie w przepisach ustawowych, które to kryteria powinny zostać szczegółowo omówione w uzasadnieniu uchwały, w sposób pozwalający na ich odtworzenie i kon-

trołę”, precyzując ten zarzut w lit. a-c tego punktu. W pkt. 2-gim *petitum* autorka odwołania zarzuciła zaskarżonej uchwale naruszenie cyt. „art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o KRS, przez podjęcie rozstrzygnięcia cechującego się dowolnością, bez wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, a także bez przedstawienia na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2018 r. przez Członka Zespołu wszystkich istotnych okoliczności sprawy dotyczących odwołującej się”, precyzując ten zarzut w lit. a-b. W pkt 3-cim odwołania sformułowany został zarzut naruszenia cyt. „art. 32 ust. 1 i 60 Konstytucji RP przez nierówne traktowanie kandydatów i podawanie nieprawdziwych informacji w trakcie trwania postępowania konkursowego i posiedzenia Rady w dniu 20 listopada 2018 roku i wzięcia pod uwagę podczas posiedzenia Rady, iż są 2 miejsca w pionie karnym i 5 miejsc w pionie cywilnym, podczas gdy w trakcie postępowania konkursowego, a także z pisemnego uzasadnienia uchwały wynika, że jest jedynie jedno miejsce w pionie karnym, i wzięcia pod uwagę dwóch kandydatów z pionu karnego, którzy nie mają żadnego doświadczenia zawodowego w pionie cywilnym”.

W odpowiedzi na odwołanie datowanej na dzień 18 lutego 2019 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie Pani Sędzi S. R. podlegało oddaleniu jako niezasadne.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy wyartykułowanych w odwołaniu skarżących zarzutów skierowanych przeciwko uchwale Krajowej Rady Sądownictwa z nr (...) z dnia 20 listopada 2018 r. należało przedstawić kilka uwag o charakterze bardziej ogólnym, a dotyczących samego charakteru modelu sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podejmowanych w związku z realizowaniem przez Radę konstytucyjnego uprawnienia do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na urzędy sędziowskie (art. 179 Konstytucji RP). W judykaturze najwyższej instancji sądowej przyjmuje się, że kognicją 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 kandydata na sędziego, a tym bardziej jego kontrkandydatów, (...) kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury (...) badając zasadność odwołania [Sąd Najwyższy], jest władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do równego (na jednakowych zasadach) dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. W postępowaniu odwoławczym istnieje więc możliwość oceny czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakuującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17, LEX nr 2350660). W jednolitym orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się także, że ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS), chyba że naruszają podstawowe zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13–14, poz. 196; z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, OSNP 2012 nr 1–2, poz. 25; z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11, LEX nr 1001316; z dnia 5 sierpnia

2011 r., III KRS 11/11, LEX nr 1001318; z dnia 20 września 2011 r., III KRS 13/11, LEX nr 1001319; z dnia 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11, LEX nr 1106742).

Określając zakres kompetencji kontrolnych Sądu Najwyższego w związku z rozpoznawaniem odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa nie wolno tracić z pola widzenia i abstrahować od konstytucyjnego usytuowania oraz roli tego szczególnego organu w systemie trójpodziału władzy. Należy podkreślić, że prawo poddania sądowej kontroli szczególnej, ustrojowej decyzji o przedstawieniu kandydatów na sędziów nie ma charakteru konstytucyjnego, lecz wynika wyłącznie z ustawy zwykłej. Tymczasem ustrojodawca właśnie Krajowej Radzie Sądownictwa przyznał wyłączną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów (art. 179 Konstytucji RP). Z Konstytucji wyraźnie przebija silna, wręcz nadrzędna pozycja Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie sprawowania konstytucyjnej pieczy nad ustrojem wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do sądów i sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Należy także zwrócić uwagę na to, że w zakresie wyłącznego uprawnienia do przedstawiania Głowie Państwa kandydatów na sędziów, pozycja Krajowej Rady Sądownictwa jest o tyle wyjątkowa, że ustrojodawca nie przewidział jakichkolwiek „ogniw pośrednich” pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa w tym sensie, że przedstawianie wniosków o powołanie sędziów odbywa się bez jakiegokolwiek dodatkowego „filtra” normatywnego przewidzianego przez ustawę zasadniczą (brak przewidzianego przez Konstytucję RP etapu postępowania odwoławczego). Brzmienie przepisu art. 179 Konstytucji RP podkreśla silną, autonomiczną pozycję Rady. Powyższe argumenty należy mieć na uwadze przy określaniu zakresu dopuszczalnej kontroli sądowej konstytucyjnych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa sprawowanej przez Sąd Najwyższy, kontroli – jeszcze raz należy to wyraźnie powiedzieć – nieprzewidzianej przez Konstytucję RP. Jeżeli więc za punkt wyjścia dla oceny przewidzianego przez ustawę zwykłą modelu kontroli kompetencji ustrojowych Krajowej Rady Sądownictwa przyjmując konstytucyjne usytuowanie i kompetencje Rady w relacji do Prezydenta RP (a jest rzeczą niepodlegającą jakiegokolwiek dyskusji, że w procesie wykładni na pierwszy plan wysuwa się tu regulacja konstytucyjna, bowiem niedopuszczalne jest ograniczanie czy modyfikowanie kompetencji przyznanych określönemu organowi konstytucyjnemu przez ustrojodawcę w drodze ustaw zwykłych), to należy uznać, że wprowadzony przez ustawę zwykłą model kontroli sądowej konstytucyjnych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, nieposiadający żadnego wyraźnego oparcia w ustawie zasadniczej, powinien być w praktyce kształtowany – uwzględniając treść nadrzędnej regulacji konstytucyjnej – w sposób maksymalnie restryktywny i ograniczać się do kontroli zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej ewentualnej sprzeczności z prawem (art. 44 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o KRS). Z takim sposobem myślenia o kompetencjach ustrojowych Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie procesu nominacyjnego sędziów harmonizuje stanowisko najwyższej instancji sądowej zgodnie z którym „[o]cena przydatności kandydata należy do Rady, a jeżeli została dokonana przy pomocy właściwych kryteriów i nie doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć wpływ na jego wynik, to Sąd Najwyższy jedynie sprawdza, czy przy użyciu tych kryteriów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194).

Do zarzutów oznaczonych w *petitum* odwołania jako pkt 1 lit. *a* i *c* należało odnieść się łącznie, bowiem ich wspólnym mianownikiem jest kwestionowanie prawidłowości motywów zaskarżonej uchwały (choć autorka odwołania w tych zarzutach nie wskazuje na żadne przepisy normujące wymogi stawiane uzasadnieniu uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, ograniczając się do podniesienia zarzutu, że doszło do naruszenia przepisów nor-

mujących zasady i tryb postępowania konkursowego przed Radą). W zarzucie oznaczonym jako pkt 1-szy lit. a autorka odwołania podniosła, że zaskarżona uchwała narusza art. 42 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 oraz art. 33 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, przez cyt. „niewskazanie przyczyn, dla których Rada zdecydowała się przedstawić z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B. kandydatów, którzy uzyskali zdecydowanie niższe poparcie Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...) w porównaniu do odwołującej się, a także brak lub niższe poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...), podczas gdy wybranie kandydata, który otrzymał niższe poparcie środowiska sędziowskiego musi być podyktowane dobrem wymiaru sprawiedliwości i przekonująco uzasadnione”. Jak wskazano powyżej, problematyka oceny doboru właściwych kryteriów oceny kandydatów oraz znaczenia przywiązywanego do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie należy do autonomicznego imperium Krajowej Rady Sądownictwa i pozostaje poza zakresem kompetencji kontrolnych Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Pogląd ten trzeba odnieść także do kwestii znaczenia przywiązywanego przez zaskarżoną uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa do wzmiankowanej oceny tzw. poparcia środowiskowego. Powołane powyżej, ustabilizowane poglądy najwyższej instancji sądowej, w myśl których ocena merytoryczna kandydatów uczestniczących w postępowaniu konkursowym na wolne stanowiska sędziowskie nie należy do Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w zasadzie zwalniają Sąd Najwyższy od ustosunkowywania się do zarzutu nawiązującego w gruncie rzeczy do niewłaściwego uwzględnienia przez Radę wyników głosowania środowiskowego (tzw. „opinii środowiskowej”). Odnosząc się do twierdzenia odwołującej się, że Krajowa Rada Sądownictwa nie wskazała przyczyn, dla których nie przedstawiła wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B. z najsilniejszym poparciem środowiskowym, wypada wskazać, że konstytucyjnie umocowany do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów organ odniósł się w pisemnych motywach uchwały do tzw. oceny środowiskowej. Przyjął, że cyt. „nie w każdym przypadku odzwierciedla [on] poziom posiadanych kwalifikacji, wynikający z innych dokumentów zgromadzonych w toku tego postępowania (...) w konsekwencji poziom poparcia środowiskowego nie był kryterium decydującym o wyborze najlepszych kandydatów”. Wbrew temu co twierdzi się w zarzucie oznaczonym w *petitum* odwołania jako lit. a pkt. 1-go Rada wskazała zatem przyczyny dla których przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B. kandydatów, którzy uzyskali niższy poziom tzw. poparcia środowiskowego (poparcia na Zgromadzeniu Przedstawicieli Sędziów Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...) w porównaniu do odwołującej się a także brak lub niższe poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...)). Trzeba podkreślić, że żaden przepis ustawy o KRS nie stanowi – jak chce tego odwołująca się – by cyt. „wybranie kandydata, który otrzymał niższe poparcie środowiska sędziowskiego [było] podyktowane dobrem wymiaru sprawiedliwości”. Zresztą badanie przez Sąd Najwyższy sposobu uwzględnienia tego kryterium (tj. opinii środowiskowej) stanowiłoby niewątpliwą i niedopuszczalną ingerencję w sposób przeprowadzania przez Krajową Radę Sądownictwa oceny merytorycznej kandydatów w toku postępowania konkursowego, do której dokonywania wyłącznie uprawniony jest organ konstytucyjnie do tego właściwy, tj. Rada. Nawiasem mówiąc kryterium tzw. poparcia środowiskowego można w pewnym sensie uznać za najniższy punkt wśród kryteriów ustawowych, które Krajowa Rada Sądownictwa musi uwzględniać przy ustalaniu

kolejności kandydatów na liście w toku postępowania konkursowego na wolne stanowiska sędziowskie. Stanowi ono bowiem efekt niemotywowanego w żaden sposób i z reguły tajnego głosowania organów gromadzących przedstawicieli tzw. środowiska, o których mowa w przepisie art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. Dlatego te tajne i niemotywowane głosowania są z natury rzeczy najmniej podatne na obiektywną weryfikację ze strony organu konstytucyjnie umocowanego do przedstawiania kandydatów na urzędy sędziowskie, a Sąd Najwyższy w ogóle nie jest uprawniony do rewidowania oceny powziętej przez Krajową Radę Sądownictwa odnośnie znaczenia tzw. opinii środowiskowej, nie wspominając o tym, że prawo nie przewiduje związania Krajowej Rady Sądownictwa opinią środowiskową. Znamienne przy tym jest to, że o ile w odwołaniu silnie eksponuje się kwestię mankamentów uzasadnienia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (por. zarzuty oznaczone w *petitum* odwołania jako pkt 1 lit. a i c), to jednocześnie podnoszenie tak skonfigurowanych zarzutów skierowanych przeciwko wadliwemu uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wcale nie przeszkadza odwołującej się kwestionować tego, że Rada nie uwzględniła należyte wysokiego poparcia środowiskowego uzyskanego przez odwołującą się mimo tego, że to środowisko nie uzasadnia w żaden sposób określonego poziomu poparcia danego kandydata. Zauważalny jest zatem wyraźny dysonans w tym, że dla odwołującej się wymogi stawiane uzasadnieniu mają istotne znaczenie prawne wówczas, gdy stanowią kryterium miarodajne dla oceny zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (i stanowią doniosły punkt dla oceny trafności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa), natomiast całkowity brak transparentności kolegialnych organów sądów wyrażający się podejmowaniu uchwał w głosowaniach co do zasady tajnych i w żaden sposób niemotywowanych (opinia kolegium właściwego sądu, ocena zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji) co do określonego kandydata nie budzi najmniejszych zastrzeżeń autorki odwołania. To jednak do Krajowej Rady Sądownictwa należy ostateczna ocena tzw. poparcia środowiskowego udzielonego kandydatce i wyrażonego w tajnych głosowaniach przybierających formę niemotywowanych uchwał organów sądów powszechnych. Poza sporem pozostaje także to, że Rada nie jest mechanicznie związana opinią środowiskową, która – jak już powiedziano – jest najsłabszym ogniwem wśród ustawowych elementów oceny kandydatów z tego powodu, że jako ocena (opinia), niemotywowana prawie całkowicie wymyka się spod racjonalnej weryfikacji jej znaczenia i racji, którymi kierowały się organy skupiające przedstawicieli tzw. środowiska. Przeprowadzając kontrolę zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Sąd Najwyższy zobowiązany był do zbadania, czy tzw. opinia środowiska, której wyrazem są uchwały, o których mowa w przepisie art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, została uwzględniona w postępowaniu konkursowym przez Krajową Radę Sądownictwa i czy Rada dała wyraz temu, dlaczego w dany sposób oceniła tzw. opinię środowiskową. Analiza motywów zaskarżonej uchwały przekonuje, że Rada tzw. opinię środowiskową nie tylko uwzględniła w toku postępowania konkursowego, ale – także – dała temu wyraz w motywach zaskarżonej uchwały, tłumacząc dlaczego ten parametr oceny kandydatów ten nie miał w konkursie decydującego znaczenia. Nie jest jednak – jak już powiedziano – rzeczą Sądu Najwyższego dokonywanie kontroli tej oceny merytorycznej opinii środowiskowej oraz znaczenia przywiązywanego przez Krajową Radę Sądownictwa do poszczególnych kryteriów oceny kandydatów uczestniczących w postępowaniu konkursowym.

W zarzucie wyartykułowanym przez odwołującą się w pkt. 1-szym lit. c *petitum* kwestionuje sposób uzasadnienia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, wskazując na to, że Rada cyt. „nienależycie wyjaśniła w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały kryteria, którymi kierowała się przy podejmowaniu decyzji o wyborze najlepszego kandydata,

nie kierowała się podczas rozpatrywania kandydatur jakimikolwiek kryteriami znanymi ustawie, co uniemożliwia dokonanie rzetelnej kontroli prawidłowości rozumowania Krajowej Rady Sądownictwa prowadzącego w ostateczności do podjęcia zaskarżonej uchwały w sposób sprzeczny z prawem, a co w oczywisty sposób miało istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, gdyż kandydaci powinni zostać ocenieni według jednolitych, przejrzystych kryteriów znajdujących oparcie w przepisach ustawowych, które to kryteria powinny zostać szczegółowo omówione w uzasadnieniu uchwały, w sposób pozwalający na ich odwołanie i kontrolę (...) przez nieprzedstawienie powodów, dla których Rada przyjęła, że odwołująca się nie spełnia w stopniu wyższym, niż wybrani kandydaci, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS”.

Uzasadnienie zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sposób zwięzły prezentuje motywy oraz ustawowe kryteria, którymi Rada kierowała się przedstawiając Prezydentowi RP taką, a nie inną listę kandydatów do powołania na wakujące stanowiska sędziowskie. Nie przedstawiając części kandydatów biorących udział w konkursie na stanowiska sędziowskie Rada kierowała się nie tylko stanowiskiem zespołu Krajowej Rady Sądownictwa powołanego do zarekomendowania określonych rozstrzygnięć w ramach prowadzonego konkursu Krajowej Radzie Sądownictwa (zespół ten, oceniając kandydatów, którzy zgłosili się do konkursu kierował się dyspozycją art. 35 ustawy o KRS) oraz cyt. „doświadczeniem i kwalifikacjami zawodowymi wymienionych [...] kandydatów i, mając je na uwadze, uznała, że osoby te nie wypełniają kryteriów wyboru, ocenianych łącznie, w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o ich powołanie w tym konkursie”. Rada cyt. „wzięła również pod uwagę oceny na dyplomach ukończenia wyższych studiów prawniczych, studiów podyplomowych, kursów i szkoleń oraz z egzaminowi zawodowych”, oceny te cyt. „nie były [...] jednak kryterium decydującym o wyborze najlepszych kandydatów ponieważ wszyscy uczestnicy posiadają odpowiednio doświadczenie zawodowe oraz otrzymali oceny kwalifikacyjne wskazujące, że zasadniczo spełniają wymogi formalne do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądzie okręgowym”. Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła także – o czym była już wcześniej mowa – opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i ocenę Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...). Z lektury uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika zatem, że do wszystkich kandydatów uczestniczących w konkursie stosowano na każdym z etapów postępowania konkursowego nie tylko jednolite kryteria oceny i uwzględniano te same parametry oceny, ale że parametry te miały – wbrew temu, co twierdzi się w odwołaniu – w pełni ustawowy charakter. Należy przypomnieć w tym kontekście, że w judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż z punktu widzenia ochrony interesów poszczególnych kandydatów biorących udział w konkursie na wakujące stanowiska sędziowskie Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata (czy kandydatów) wybranego(-ych) przez Radę. Pozostali kandydaci znają bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę. Nie ma podstaw do przyjęcia, że Krajowa Rada Sądownictwa, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydata, nie dokonała tym samym wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro uzasadnienie uchwały wskazuje, iż o wyborze kandydata zadecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów (por. m.in. wyroki z dnia 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12, OSNP 2013 nr 13-14, poz. 166; z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194; z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12, LEX nr 1294479). W uzasadnieniu odwołania zarzucono dodatkowo,

że cyt. „kryteria zastosowane przez Krajową Radę Sądownictwa przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały są nieprzejrzyste, niejasne, niejednolite i niesprawiedliwe”. Analiza uzasadnienia uchwały objętej odwołaniem przekonuje jednak, że Krajowa Rada Sądownictwa wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania oraz innych osób, jeżeli zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS) i dokonała oceny poszczególnych kandydatów, którzy stanęli do konkursu w oparciu o jasne i jednolite kryteria. Jak już wyżej wskazano, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sposób zwięzły wskazano kryteria, którymi kierowała się Rada przy przedstawianiu określonych kandydatów Prezydentowi RP wraz z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B.. Rada w sposób zgodny z ustawą dokonała oceny kwalifikacji zawodowych i doświadczenia życiowego kandydatów uczestniczących w postępowaniu konkursowym i finalnie na podstawie dokonanej przez nią oceny wskazała i przedstawiła Prezydentowi RP – do czego ma pełne i wyłączne konstytucyjne umocowanie – najlepszych w jej ocenie kandydatów na wakujące urzędy sędziowskie.

W drugiej kolejności należało odnieść się do zarzutów nawiązujących do niepełnego przedstawienia kandydatury odwołującej się w toku plenarnego posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 20 listopada 2018 r. wyrażającego się w tym, że w sposób cyt. „niepełny przedstawiono podczas posiedzenia Rady kandydaturę odwołującej się i pominięto szereg okoliczności istotnych z punktu widzenia kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS” (zarzut oznaczony jako lit. b pkt. 1-go *petitum*) oraz cyt. „brak przedstawienia kandydatury odwołującej się podczas posiedzenia Rady w dniu 20 listopada 2018 roku w sposób rzetelny, bez podania liczby głosów oddanych na Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] oraz podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Apelacyjnego w [...], gdy wobec innych kandydatów informacje te zostały podane podczas posiedzenia Rady [...], bez wskazania całokształtu doświadczenia zawodowego, w tym bez zaznaczenia, iż odwołująca się od ponad roku orzeka w dwóch sądach – Sądzie Rejonowym w B. w Wydziale Gospodarczym, gdzie ma 100% wpływ i w Sądzie Okręgowym w B. w Wydziale Gospodarczym, gdzie kończy rozpoznawanie spraw, które zostały przydzielone podczas stałej delegacji, która trwała od 16 września 2016 roku 30 października 2017 roku” (zarzut oznaczony jako 2-gi *petitum*). Ustosunkowując się do tych zarzutów i uznając je za niezasadne należało przede wszystkim stwierdzić, że postępowanie konkursowe przed Krajową Radą Sądownictwa nie ma charakteru ustnego. Przeciwnie, z przepisów normujących tryb i zasady tego postępowania wyraźnie wynika, że w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa na pierwszy plan wysuwają się pierwiastki pisemności tego postępowania, przejawiające się w tym, że Rada ocenia zgłaszających się do konkursu kandydatów i podejmuje przewidziane prawem rozstrzygnięcia na podstawie „udostępnionej dokumentacji” (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS), a ewentualne elementy ustności tego postępowania stanowią wyjątek (art. 33 ust. 2 zd. pierwsze *in principio* ustawy o KRS). Ustne referowanie określonej kandydatury w czasie plenarnego posiedzenia Rady nie zostało nigdzie uregulowane przez ustawę – dlatego też nie może stanowić podstawy do formułowania skutecznego zarzutu sprzeczności uchwały z prawem, skoro Krajowa Rada Sądownictwa przystępując do głosowania nad określoną kandydaturą oraz decydując o przedstawieniu Prezydentowi RP listy kandydatów kieruje się zgromadzoną i udostępnioną dokumentacją pisemną dotyczącą danego kandydata. Nie tylko forma, ale samo przedstawienie ustnego „referatu” w trakcie posiedzenia Rady nie ma umocowania ustawowego. Ustny „referat” stanowi wyłącznie skrótowe (zważywszy, że w toku jednego posiedzenia plenarnego Rada oceniających często kilkanaście, a niekiedy nawet kilkadziesiąt kandydatur)

zaprezentowanie sylwetki zawodowej danego kandydata ułatwiając procedowanie i stanowiąc swego rodzaju *resume* drogi zawodowej kandydata, poprzedzające ewentualną dyskusję nad kandydaturą oraz finalną czynność (głosowanie Krajowej Rady Sądownictwa) co do określonego kandydata. Dokonywana przez Radę ocena danego kandydata bazuje – zgodnie z ustawą o KRS – na zgromadzonej i udostępnionej Radzie dokumentacji pisemnej prezentującej pełną sylwetkę profesjonalną i osobowościową kandydata w konkursie. Ewentualnych niedoskonałości bądź braków ustnego zaprezentowania kandydatury odwołującej się w toku posiedzenia plenarnego Krajowej Rady Sądownictwa nie można zatem traktować w kategoriach sprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem. Pominięcie przedstawienia określonych szczegółów dotyczących sylwetki zawodowej kandydatki w ustnym „referacie” w toku posiedzenia plenarnego Krajowej Rady Sądownictwa nie miało żadnego znaczenia wobec tego, że w aktach postępowania konkursowego prowadzonego przez Radę znajdowała się nie tylko pełna dokumentacja przebiegu kariery zawodowej kandydatki (akta personalne sędziego), ale także dokumentacja do postępowania konkursowego zawierająca m.in. szczegółową, liczącą 41 stron lustrację pracy i poziomu orzecznictwa sędziego biorącego udział w konkursie sporządzoną przez sędziego wizytatora w sprawach cywilnych B. J.-K., pięć opinii sędziów na temat kandydatki oraz opinię co do kandydatów biorących udział w postępowaniu wystawioną przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) oraz ocenę Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) (opinia i ocena niemotywowane, ocena Zgromadzenia Przedstawicieli wyrażona w głosowaniu tajnym). Krajowa Rada Sądownictwa dysponowała zatem pełnym zasobem informacyjnym co do kandydatki.

Odnosząc się do zarzutu oznaczonego w *petitum* odwołania jako pkt. 3, tj. do zarzutu naruszenia cyt. „art. 32 ust. 1 i 60 Konstytucji RP przez nierówne traktowanie kandydatów i podawania nieprawdziwych informacji w trakcie trwania postępowania konkursowego i posiedzenia Rady w dniu 20 listopada 2018 roku i wzięcia pod uwagę podczas posiedzenia Rady, iż są 2 miejsca w pionie karnym i 5 miejsc w pionie cywilnym, podczas gdy w trakcie postępowania konkursowego, a także z pisemnego uzasadnienia uchwały wynika, że jest jedynie jedno miejsce w pionie karnym, i wzięcia pod uwagę dwóch kandydatów z pionu karnego, którzy nie mają żadnego doświadczenia zawodowego w pionie cywilnym” należało po pierwsze stwierdzić, że – jak wynika z lektury motywów zaskarżonej uchwały – Krajowa Rada Sądownictwa zastosowała wobec wszystkich kandydatów uczestniczących w konkursie jednakowe zasady oceny. Po drugie, kwestia tego, ile miejsc jest w określonym „pionie” (określonych wydziałach) sądu powszechnego nie ma jakiegokolwiek znaczenia z punktu widzenia oceny sformułowanego przez odwołującą się zarzutu naruszenia wskazanych przepisów konstytucyjnych. W każdym razie autorka odwołania takiego związku nie wykazała. Odwołująca się twierdzi (nie wyjaśniając jednak jakie jest źródło tych informacji i od kogo je uzyskała), że cyt. „z informacji które uzyskała[m] przed złożeniem wniosku o powołanie stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w B., wynikało [...], iż jest jedno miejsce w pionie karnym i 6 miejsc w pionie cywilnym (na początku konkursu zostało wskazane, iż jest jedno miejsce w wydziale rodzinnym, trzy w wydziale cywilnym i dwa w wydziale gospodarczym)”. W zaskarżonej uchwale wskazano, że taka informacja została oficjalnie przekazana przez Prezesa Sądu Okręgowego w B. Krajowej Radzie Sądownictwa krótko przed posiedzeniem w sprawie konkursu ogłoszonego w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 274 i że Rada informację tę „uwzględniła”. Jednak Rada nie była tą informacją związana. Rzecz w tym przecież, że konkurs, do którego przystąpiła odwołująca się (podobnie jak wszystkie prowadzone przed Krajową Radą Sądownictwa konkursy na stanowiska sędziowskie w sądownictwie powszechnym) nie był przecież kon-

kursem na stanowiska sędziowskie w określonych wydziałach sądu powszechnego, lecz konkursem na cyt. „siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B.” i z żadnego przepisu ustawy o KRS nie wynika, że kandydat biorący udział w konkursie stara się o stanowisko w określonym „pionie”. Kwestia przypisania sędziego sądu powszechnego do orzekania w ramach określonego wydziału ma czysto wewnętrzny charakter i pozostaje w gestii danej jednostki (prezesa kierującego sądem) w ramach sądownictwa powszechnego, nie ma charakteru ustrojowego (sędzia otrzymuje od Prezydenta RP nominację na stanowisko sędziego w określonym sądzie powszechnym, a nie w danym wydziale sądu powszechnego). Poza tym – jak już powiedziano wyżej – nie wiadomo na jakiej podstawie odwołująca się łączy dysponowanie przez prezesa sądu etatami w strukturze sądu powszechnego (ile etatów w określonym wydziale sądu powszechnego) z naruszeniem wskazanych przez nią przepisów konstytucyjnych. Wreszcie należy stwierdzić, że z analizy uzasadnienia zarzutu oznaczonego jako pkt 3 wynika wyraźnie, że odwołująca się kwestionuje w istocie – co jest niedopuszczalne w postępowaniu zainicjowanym na skutek wniesienia odwołania wniesionego w oparciu o przepis art. 44 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o KRS, które może zmierzać wyłącznie do zakwestionowania sprzeczności zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem – sposób dokonania oceny kwalifikacji kandydatów przez Radę (zdaniem odwołującej się cyt. „Rada wybrała dwóch kandydatów orzekających w wydziałach karnych Sądu Rejonowego w B.: sędzię X. X. i sędziego J. C., którzy nie mają żadnego doświadczenia w wydziałach cywilnych. Przy tym sędzia X. X. przez znaczną część swojej pracy zawodowej była prokuratorem i zdała egzamin prokuratorski, a zatem nie była na aplikacji sądowej i nawet wówczas nie zyskała doświadczenia w wydziałach cywilnych”). Kwestia oceny kwalifikacji kandydatów biorących udział w postępowaniu konkursowym została przez ustawę zastrzeżona do wyłącznej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa i nie może być przedmiotem oceny Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego SN Antoniego Bojańczyka
do wyroku Sądu Najwyższego z 9 maja 2019 r.,
w sprawie I NO 35/19

Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem wydanym w niniejszej sprawie i zgłaszam do niego zdanie odrębne. Uważam, że w związku z ustaleniem przez skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie faktu wniesienia przez innego uczestnika konkursu (pana sędziego P. P.), posiadającego legitymację do zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z dnia 20 listopada 2018 r., odwołania od tej uchwały (i zarejestrowania tego odwołania w repertorium „I NO” pod sygnaturą [...]) konieczne było wstrzymanie się od rozpoznania sprawy i wydawania w niej orzeczenia merytorycznego. Należało skierować ją wraz z aktami do Przewodniczącego Wydziału I Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego celem połączenia obu odwołań pod jedną sygnaturą i – co za tym idzie – wyznaczenia tego samego kompletu orzekającego do ich rozpoznawania oraz – ewentualnie – również innych spraw zawisłych przed Sądem Najwyższym w związku z zaskarżeniem uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z dnia 20 listopada 2018 r., jeśli tylko przeprowadzenie lustracji repertorium „I NO” wykazało, że powyższa uchwała Krajowej Rady Sądownictwa została zaskarżona także przez inne uprawnione podmioty.

Na wstępie należy podkreślić, że zasadniczym nieporozumieniem byłoby traktowanie wyeksponowanego powyżej postulatu przekazania spraw z dwóch (bądź więcej) odwołań wniesionych przez różnych skarżących do tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do objęcia jedną sygnaturą jako zagadnienia o charakterze organizacyjnym czy technicznym, mającego znaczenie wyłącznie w sferze swoistej „biurokracji sądowej”. Tego typu pokusa może się jednak pojawić. Kwestia „połączenia spraw” pod jedną sygnaturą sprawia – na pierwszy rzut oka – wrażenie zagadnienia o charakterze czysto technicznym, zagadnieniem z zakresu wewnętrznych organizacji pracy sądu. Wniosek ten byłby jednak całkowicie mylny. Potrzeba połączenia spraw pod jedną sygnaturą wynika bowiem ze zidentyfikowania doniosłych argumentów przemawiających za przyjęciem, że w niniejszym układzie procesowym sprawę wyznacza nie ilość wniesionych odwołań, lecz to, że skarżona jest jedna i ta sama uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, a także ze szczególnego charakteru prawnego postępowania, w którym wydawana jest uchwała Krajowej Rady Sądownictwa. Postulat rejestrowania dwóch lub więcej odwołań skierowanych przeciwko tej samej uchwale Krajowej Rady Sądownictwa pod jedną sygnaturą we właściwym repertorium (celem ich rozpoznania przez ten sam komplet sędziów Sądu Najwyższego) opiera się na dostrzeżeniu nader poważnych niebezpieczeństw mogących prowadzić do naruszenia fundamentalnej dyrektywy jednolitości orzecznictwa w tych samych sprawach, tj. postępowaniu zainicjowanemu wniesieniem odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa kończących postępowania konkursowe na wolne stanowiska sędziowskie w jednym konkursie prowadzonym przed Radą. Praktyka „rozdzielania” tych spraw, ich rejestrowania pod odrębnymi sygnaturami i – w konsekwencji – przydzielania ich różnym składom sądującej najwyższej instancji sądowej nie tylko nie znajduje żadnego oparcia w tekście ustawy, ale może doprowadzić do znacznych powikłań w zakresie jednolitego (a nawet prawidłowego – o czym szerzej mowa poniżej) orzekania w tych samych sprawach. Problem ten dotyczy, rzecz jasna, wyłącznie wielopodmiotowych konfiguracji procesowych, tj. tych układów, w których o jedno (lub więcej) wolne stanowisko sędziowskie ubiega się większa ilość kandydatów, a następnie dwóch bądź więcej legitymowanych do tego uczestników konkursu skarży się na tę samą uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa (sprawa nie aktualizuje się zatem jedynie w tych układach, w których Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania na urząd sędziego wyłącznie jednego ze zgłaszających się do konkursu kandydatów i to tylko ten jeden kandydat jest legitymowany do wniesienia odwołania). Tego typu spraw jest coraz więcej, w związku z praktyką ogłaszania w Monitorze Polskim konkursów obejmujących po kilka, a czasami nawet kilkanaście wolnych stanowisk sędziowskich w danym sądzie.

Niniejsze rozważania wypada zacząć od zwrócenia uwagi na to, że z przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.; dalej cyt. jako ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa) wyraźnie przebiega przyjęte przez ustawodawcę założenie łącznego rozpoznawania i oceniania przez Radę wszystkich kandydatur zgłoszonych w danym konkursie i to zawsze we wzajemnej relacji kandydatów (ich kwalifikacji zawodowych) do siebie. W pierwszej kolejności chodzi o to, że w razie zgłoszenia się do konkursu na wolne stanowisko (czy stanowiska) sędziowskie więcej niż jednego kandydata, specjalny zespół składający się z trzech członków Krajowej Rady Sądownictwa i powołany w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, na której szereguje poszczególnych kandydatów kierując się oceną kwalifikacji kandydatów oraz innymi kryteriami wskazanymi przez ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 35 ust. 1 i 2). Nie trzeba dodawać, że sporządzenie tego

rodzaju listy (ustalającej swoiste „lokaty” poszczególnych kandydatów w danym konkursie) jest niemożliwe bez dokonania porównania kwalifikacji poszczególnych kandydatów względem siebie. Także na etapie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa w składzie plenarnym, gdy na jedno stanowisko sędziowskie (albo asesorskie) zgłosił się więcej niż jeden kandydat Rada „rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie” i „podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów” (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). Można więc powiedzieć, że postępowanie konkursowe przed Krajową Radą Sądownictwa ma charakter kompozytowy i nierozdzielny w tym sensie, że nie tylko faktycznie. Ale także normatywnie niedopuszczalne jest separowanie poszczególnych kandydatów zgłoszonych w jednym konkursie w układzie wielopodmiotowym, a wszystkie kandydatury są oceniane we wzajemnym odniesieniu do siebie. Jest to skądinąd całkowicie naturalna implikacja konkursowego charakteru postępowania prowadzonego przed Krajową Radą Sądownictwa, w którym kandydatów nie ocenia się w sposób odizolowany od pozostałych uczestników postępowania, lecz zawsze na tle i w relacji do kwalifikacji prezentowanych przez innych konkurentów, którzy zgłosili się do tego samego konkursu i na te same wolne stanowiska sędziowskie ogłoszone w danym konkursie. Charakter normatywny konkursu znajduje swoje wyraźne odzwierciedlenie w szczególnej strukturze procesowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Jest ona ściśle skorelowana z konkursową naturą postępowania prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa w sprawach zainicjowanych ogłoszeniem o wolnych stanowiskach sędziowskich w Monitorze Polskim. Przede wszystkim chodzi o to, że postępowanie konkursowe nie kończy się wydaniem wielu odrębnych uchwał co do poszczególnych wakujących stanowisk sędziowskich bądź wielu odrębnych uchwał co do poszczególnych kandydatów zgłaszających swoje kandydatury w danym konkursie. Znow – zważywszy na istotę i charakter postępowania konkursowego prowadzonego przed Krajową Radą Sądownictwa rozwiązanie to jest całkowicie naturalne. Krajowa Rada Sądownictwa wydaje jedną uchwałę obejmującą wszystkie wakujące stanowiska sędziowskie wskazane w ogłoszeniu o danym konkursie i wszystkich kandydatów, którzy zgłosili się do danego konkursu (w sentencji uchwały grupuje się w dwóch odrębnych punktach kandydatów przedstawionych Głowie Państwa do powołania do pełnienia urzędów sędziowskich oraz tych kandydatów, których Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawiać do powołania na urząd sędziowski; pewnym wyjątkiem są tylko te sytuacje, w których Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawi żadnego kandydata na wakujące stanowiska sędziowskie).

Przy braku szczegółowych przepisów określających sposób rozpoznawania odwołań od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (w tym zakresie ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa odsyła tylko do stosowania przepisów o skardze kasacyjnej, jednak odesłanie to nie daje żadnej odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób Sąd Najwyższy powinien rozpoznawać poszczególne odwołania od jednej i tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – łącznie czy rozdzielnie) nie tylko nie sposób abstrahować od charakteru prawnego i faktycznego postępowania konkursowego na wolne stanowiska sędziowskie prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa i charakteru procesowego uchwały podejmowanej przez Krajową Radę Sądownictwa po przeprowadzeniu takiego konkursu. To właśnie przede wszystkim te okoliczności należy uznać za miarodajne dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność „dzielenia” odwołań wniesionych od tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, ich rejestrowania we właściwym repertorium pod odrębnymi sygnaturami i rozłącznego rozpoznawania tak wykreowanych spraw przez odrębne składy orzekające Sądu Najwyższego.

Zarówno wyznaczniki normatywne kształtu konkursu (konkursowe postępowanie łączne, obejmuje wszystkich kandydatów, którzy się do niego zgłosili ocenianych łącznie i zawsze we wzajemnej relacji kwalifikacji reprezentowanych przez poszczególnych kandydatów) oraz jednolity (łączny) charakter uchwały kończącej postępowanie konkursowe stanowić muszą także punkt odniesienia dla sposobu ukształtowania postępowania odwoławczego przed Sądem Najwyższym w tych sprawach, przemawiający za koniecznością rejestrowania tych spraw pod jedną sygnaturą i ich łącznego rozpoznawania przez jeden skład orzekający Sądu Najwyższego.

To prawda, że z technicznego punktu widzenia do Sądu Najwyższego „fizycznie” wpływają różne odwołania wnoszone przez poszczególne podmioty legitymowane do zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, zawierające żądanie poddania tej uchwały kontroli sądowej. Rzecz w tym jednak, że o odrębnym rozpoznawaniu tych odwołań nie może decydować mechaniczne kalkulowanie ilości wniesionych odwołań od jednej i tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (w myśl zasady: ile odwołań, tyle spraw zarejestrowanych i rozpoznawanych odrębnie w Sądzie Najwyższym). W sytuacji wielokrotnego zaskarżenia tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o tym, czy każde odwołanie stanowi jedną sprawę, czy też konieczne jest połączenie dwóch (lub więcej) odwołań od tej samej zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa pod jedną sygnaturą i rozpoznawania ich jako jednej sprawy (na którą składa się szereg odwołań obejmujących jedno i to samo rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądownictwa) przesądzać muszą w sposób definitywny dwie okoliczności uwzględniane łącznie, tj. fakt kwestionowania przez odwołujących się tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i – wskazany powyżej – szczególnie, łączny charakter postępowania konkursowego prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa i (co za tym idzie) specyficzny charakter uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Sprawę zawisłą przed Sądem Najwyższym wyznacza zatem zaskarżona uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, a nie ilość odwołań skierowanych *in concreto* przeciwko tej samej uchwale (podobnie jak sprawę zawisłą przed sądem odwoławczym w postępowaniu karnym czy cywilnym określa zawsze zaskarżone orzeczenie, a nie liczba „własnych” apelacji wniesionych przez legitymowane do tego podmioty).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za potrzebą łącznego rozpoznawania odwołań w niniejszym postępowaniu jest także szczególna regulacja problematyki prawomocności zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przyjęta w ustawie o Krajowej Rady Sądownictwa. Niezależnie bowiem od zakresu zaskarżenia (który wyznacza samodzielnie w środku odwoławczym jego autor), z mocy prawa nie dochodzi nigdy do uprawomocnienia się zaskarżonej uchwały w pełnym zakresie, o ile tylko jeden z uczestników postępowania odwoła się od rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa. Nawet więc zaskarżenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie w tym zakresie, w którym odnosi się ona do osoby odwołującego się skutkuje „automatycznym” wstrzymaniem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia w zakresie pozostałych kandydatów przedstawionych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z rekomendacją powołania na stanowiska sędziowskie (art. 43 ust. 2 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa). Specyficzna konstrukcja procesowa przewidziana w tym przepisie (blokada prawomocności uchwały w zakresie „pozytywnym”, tj. w zakresie w którym dotyczy ona kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej) jest ściśle skorelowana z przyjętym przez ustawodawcę założeniem jedności konkursu na wolne stanowiska sędziowskie prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa i wyrazem tego, że zaskarżenie uchwały przez jednego z kandydatów (niezależnie od tego, w jaki sposób zostałby przez niego zdefiniowany podmiotowy zakres zaskarżenia) równa się w istocie jej zakwestio-

nowaniu w postępowaniu odwoławczym toczącym się przed Sądem Najwyższym w całej rozciągłości, a zatem także w odniesieniu do innych kandydatów ocenianych w danym postępowaniu konkursowym, których Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o ich powołanie do pełnienia urzędu sędziego (w razie jej zaskarżenia, uchwała Krajowej Rady Sądownictwa uzyskuje atrybut prawomocności wyłącznie w odniesieniu do tych uczestników konkursu, którzy jej nie zaskarżyli, a zatem w sposób milczący dali wyraz akceptacji dla rozstrzygnięcia kończącego konkurs). Należy zwrócić uwagę na to, że zarzuty najczęściej w praktyce formułowane przeciwko uchwałom Krajowej Rady Sądownictwa dotyczą dwóch podstawowych kwestii. Odwołujący się z reguły artykułują uchybienia dotyczące niedostatecznej precyzji części motywacyjnej skarżonych uchwał bądź też zastosowana przez Krajową Radę Sądownictwa niejednolitych i nierównych kryteriów oceny wobec poszczególnych kandydatów (zdarza się zresztą nierzadko tak, że wnoszone od jednej i tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołania są identyczne – oparte na tym samym schemacie środka odwoławczego). Uwzględnienie łącznego charakteru postępowania konkursowego poprzedzającego wydanie zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wniosku, że nie sposób odseparować zarzutów podnoszonych w poszczególnych odwołaniach. Rozpoznanie zarzutów skierowanych przeciwko zastosowanej przez Krajową Radę Sądownictwa metodologii uzasadnienia czy nawiązujących do stosowania przez Radę niejednolitych zasad oceny siłą rzeczy będzie dotyczyło całej uchwały (w zakresie, w którym nie doszło do jej uprawomocnienia się) i wszystkich objętych nią uczestników postępowania konkursowego (których ocenia się łącznie i we wzajemnej relacji prezentowanych przez nich kwalifikacji zawodowych konfrontowanych względem siebie). Ewentualne potwierdzenie zasadności zarzutu podniesionego przez jednego kandydata nieuchronnie musi więc „promieniować” na zgodność z prawem całej uchwały, a nie tylko na jej zgodność z prawem w zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego odwołującego się. Dostrzeżenie tej okoliczności stanowi jeszcze jeden istotny argument przemawiający za potrzebą łącznego rozpoznawania wszystkich odwołań, w praktyce z reguły opierających się na kwestionowaniu tych samych wad prawnych skarżonych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (wadliwości metodologicznych uzasadnień, stosowania niejednolitych kryteriów oceny poszczególnych kandydatów).

Stosowanie błędnej praktyki dzielenia odwołań dotyczących jednej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa kończącej postępowanie konkursowe, generowane z tych odwołań odrębnych spraw i ich rozpoznawanie przez różne składy Sądy Najwyższego nie tylko może prowadzić do licznych ujemnych konsekwencji, których wspólnym mianownikiem jest naruszenie zasady jednolitości orzecznictwa w tych samych sprawach, ale wręcz systemowo sprzyja niejednolitości orzecznictwa, stanowiąc katalizator rozbieżności w orzecznictwie. Jak pokazuje praktyka, niebezpieczeństwo to nie ma wcale potencjalnego tylko charakteru – do tego rodzaju powikłań w praktyce orzeczniczej już dochodziło.

Sztuczne kreowanie w postępowaniu odwoławczym od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa tylu spraw, ile odwołań oraz ich przydział różnym składom orzekającym może doprowadzić między innymi do tego, że ta sama zaskarżona uchwała Krajowej Rady Sądownictwa zostanie wielokrotnie uchylona w tym samym punkcie (kolejne składy Sądu Najwyższego, nieświadome rozstrzygnięć podjętych już wcześniej przez inne składy orzekające co do tej samej uchwały, ponownie uchylały nieistniejące już – bo uchylone wcześniej przez najwyższą instancję sądową – rozstrzygnięcie Krajowej Rady Sądownictwa). Można jednak wyobrazić sobie także inne, wcale nie mniej negatywne implikacje „rozłącznego” orzekania w tych sprawach.

Z reguły oddalenie odwołania czy odwołań od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa powinno skutkować powstaniem stanu pewnej stabilności obrotu prawnego w tych sprawach. Skoro Sąd Najwyższy rozpoznał odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i poddał ją wszechstronnej kontroli odwoławczej (jest bowiem regułą, że skarżą uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie „negatywnym”, tj. w odniesieniu do nieprzedstawienia kandydata – odwołującego się do powołania na wolne stanowisko sędziowskie oraz „pozytywny” punkt uchwały w pełnym zakresie tj. obejmujący kandydatów przedstawionych do powołania na wolne stanowiska sędziowskie), to orzeczenie takie powinno „właściwie” skutkować utrzymaniem w mocy zaskarżonego rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa i uzyskaniem przez ten atrybutu prawomocności. „Właściwie” – bowiem przy separowaniu spraw i oddzielnym rozpoznawaniu poszczególnych odwołań kontrola tej samej uchwały (z reguły poprzez przyzmat zarzutów odwoławczych o zbliżonym charakterze) nie może doprowadzić nigdy do powstania stanu stabilności prawnej – aż do chwili rozpoznania ostatniego z całego szeregu odwołań skierowanych przeciwko tej samej uchwale Krajowej Rady Sądownictwa. Praktyka oddzielnego rejestrowania poszczególnych odwołań i sztuczne kreowanie z nich odrębnych spraw prowadzi więc w efekcie do tego, że wielokrotne poddanie tej samej zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa kontroli sądowej i uprzednie oddalenie jednego (albo nawet wielu) odwołań faktycznie nie oznacza jeszcze wcale potwierdzenia trafności kilkakrotnie weryfikowanego już przez najwyższą instancję sądową rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa i prawidłowości wydanych uprzednio przez Sąd Najwyższy orzeczeń. Może się bowiem okazać, że to dopiero skład Sądu Najwyższego orzekający chronologicznie jako ostatni (w sprawie ostatniego odwołania od tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa) uchylił zaskarżoną uchwałę. Trzeba oczywiście lojalnie przyznać, że takiemu sposobowi orzekania nie sprzeciwia się zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu. Trzeba jednak – z drugiej strony – pamiętać także i o tym, że skoro zarzuty podnoszone w odwołaniach od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa charakteryzują się z reguły daleko idącymi podobieństwami (a czasem są one wręcz tożsame), to ryzyko wydania rozbieżnych rozstrzygnięć przez różne składy Sądu Najwyższego orzekające w przedmiocie różnych odwołań wzrasta w zasadzie wprost proporcjonalnie w stosunku do ilości odrębnych składów rozpoznawających odwołania do tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa.

Rozważyć wypada wreszcie jeszcze jeden wariant konfiguracji procesowej ilustrującej dobitnie niebezpieczeństwa immamentnie łączące się z błędną praktyką podziału poszczególnych odwołań i tworzenia z nich odrębnych spraw. W układzie, w którym jeden ze składów orzekających Sądu Najwyższego w sprawie jednego z całego szeregu odwołań od tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa uznał wyartykułowane w nim zarzuty (czy zarzut) za zasadne w całej rozciągłości i po jego rozpoznaniu uchylił zaskarżoną uchwałę zarówno w zakresie, w który przedstawia ona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów do powołania na wolne stanowiska sędziowskie, jak i w zakresie negatywnym (w zakresie, w którym nie przedstawia ona kandydata-odwołującego się na jedno z wakujących stanowisk sędziowskich), wszystkie kolejne składy orzekające są – w pewnym sensie – postawione przed orzecznictwem *fait accompli*. Są one bowiem faktycznie „związane” orzeczeniem o uchyleniu zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Drugi (czy też każdy kolejny) orzekający w składzie innego odwołania od tej samej uchwały skład Sądu Najwyższego – jeżeli tylko nie podziela poglądu o zasadności wyartykułowanych w odwołaniu zarzutów (tożsamy z zarzutami postawionymi już we wcześniej rozpoznawanym odwołaniu) – ma istotnie ograniczony zakres swobody orzekania, jeśli tylko skład orzekający wcześniej uznał jednobrzmiące zarzuty i argumenty za przekonywujące i uchylił

zaskarżoną uchwałą Rady. Oczywiście – chronologicznie kolejny orzekający skład może utrzymać w mocy uchwałę w części negatywnej co do nieprzedstawienia kandydatury odwołującego się uczestnika konkursu na wakujący urząd sędziego. Zaskarżona uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie „pozytywnym” przestała już jednak istnieć w obrocie prawnym w związku z jej uchYLENIEM przez chronologicznie wcześniej orzekający skład Sądu Najwyższego. Uznanie za bezzasadne zarzutów (merytorycznie tożsamy z postawionymi w tej samej uchwale w innym odwołaniu) nie może więc skutkować utrzymaniem w mocy zaskarżonej uchwały, skoro substrat zaskarżenia w określonym zakresie przestał już istnieć. Także w takim układzie procesowym dojść musi do powstania wyraźnego dyssonansu orzeczniczego w jednej i tej samej sprawie, skoro te same argumenty (uzasadniające jednobrzmiące zarzuty stawiane danej uchwale) w odniesieniu do tego samego zaskarżonego rozstrzygnięcia są raz uznawane za trafne (i skutkują uchYLENIEM zaskarżonego rozstrzygnięcia), innym zaś razem – za nieprzekonywujące (ale nie mogące mieć prawie żadnego skutku procesowego, skoro uchwałą została już w określonym zakresie uchylona przez wcześniej orzekający skład Sądu Najwyższego). Znowu – lojalnie trzeba powiedzieć, że zasada samodzielności jurysdykcyjnej pozwala na takie postępowanie, bowiem kolejne składy Sądu Najwyższego orzekające co do odwołań dotyczących tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie są formalnie związane uprzednio zapadłymi orzeczeniami. Nie może to jednak oznaczać aprobaty dla tego rodzaju ujemnych implikacji rozdzielania spraw w postępowaniu odwoławczym od uchwał kończących konkursy prowadzone przez uchwałę Krajową Rady Sądownictwa.

Sumując powyższe rozważania, należy powiedzieć co następuje. Niewątpliwie praktyka rozdzielania poszczególnych odwołań i tworzenia z nich odrębnych spraw – z uwagi na wręcz systemowo wpisane w nią niebezpieczeństwo wydawania konkursu na wakujące stanowiska sędziowskie (mimo że zgodna z zasadą samodzielności jurysdykcyjnej sądu) nie sprzyja zatem budowaniu prestiżu wymiaru sprawiedliwości (por. *mutatis mutandis* – na tle rozbieżności w orzecznictwie sądów karnych w sprawach, w których występuje przedmiotowa *connexitas causarum* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2011 r., sygn. II KO 49/11, SIP „Lex” nr 960528). Względ na jednolitość i koherentność orzecznictwa Sądu Najwyższego przemawia więc za tym, by odwołania te łączyć pod jedną sygnaturą. Istotne jest także to, że jeden skład rozpoznający łącznie wszystkie odwołania jest w stanie dostrzec związki pomiędzy poszczególnymi zarzutami, a zarzuty te z reguły są podobne zważywszy na łączne – jak już powiedziano – ocenianie poszczególnych kandydatur w danym konkursie.

Należy jeszcze rozważyć, czy – być może – względ na szybkość postępowania w tych sprawach nie sprzeciwia się ich łączeniu pod jedną sygnaturą i czy nie przemawia ewentualnie za rozdzieleniem odwołań od jednej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i ich rozpatrywaniem, celem potencjalnego przyspieszenia postępowania odwoławczego. Argument ten po bliższej inspekcji nie wytrzymuje jednak próby. Zważywszy na to, że doręczenie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa poszczególnym uczestnikom postępowania konkursowego następuje mniej więcej w podobnym czasie i – co za tym idzie – także w mniej więcej tym samym czasie rozpoczyna swój bieg jednolity dla wszystkich uczestników postępowania termin do zaskarżenia uchwały do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (termin dwutygodniowy liczony od daty doręczenia uchwały), do odwołania od jednej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w praktyce wpływają do Sądu Najwyższego w niewielkich odstępach czasowych. Ich oddzielne rejestrowanie pod odrębnymi sygnaturami nie może zatem mieć istotnego wpływu na przyspieszenie

postępowania i przyczynić się do zdecydowanego poprawienia wydajności czasowej rozpoznawania tych spraw. Zresztą uzyskanie ewentualnych „przyspieszeń” postępowania odwoławczego przez rozłączne rozpoznawanie odwołań od tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa przez Sąd Najwyższy (polegające na wcześniejszym o parę tygodni czy nawet parę miesięcy rozpoznaniu niektórych odwołań) miałyby w gruncie rzeczy i tak jedynie pozorny charakter. Rzecz bowiem w tym, że to dopiero rozpoznanie ostatniego odwołania ma przesądzające znaczenie dla wyjaśnienia „stanu prawnego” określonego konkursu na wolne stanowiska sędziowskie. To właśnie ostatnie rozstrzygnięcie determinuje w sposób ostateczny, jaki jest finalny stan prawomocności poszczególnych części zaskarżonej wieloma odwołaniami uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i czy jej poddanie kontroli sądowej przez Sąd Najwyższy będzie skutkowało koniecznością ponownego przeprowadzenia (oraz w jakim zakresie podmiotowym i przedmiotowym) procedury konkursowej przez Krajową Radę Sądownictwa. Do czasu wplynięcia i rozpoznania przez Sąd Najwyższy ostatniego odwołania uchwała Krajowej Rady Sądownictwa dotycząca określonego konkursu nie staje się zatem nigdy ani w całości prawomocna, ani w całości nie może zostać uchylona. Z decyzją odnośnie dalszych kroków w sprawie określonego postępowania konkursowego Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa (ewentualne przedstawienie wyselekcjonowanych kandydatur Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej albo ponowne przeprowadzenie postępowania konkursowego) musi się zawsze powstrzymać do czasu wydania „ostatniego” z rozstrzygnięć Sądu Najwyższego dotyczących dwóch bądź więcej odwołań od tej samej uchwały kończącej postępowanie konkursowe. Korzyść z punktu widzenia szybkości postępowania jest zatem w istocie czysto iluzoryczna. Oddzielne rozpoznawanie poszczególnych odwołań od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w niczym nie przyspiesza procesu odwoławczego. Dla ustalenia finalnego stanu prawnego danego konkursu miarodajne będzie zawsze ostatnie rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, na które i tak musi wyczekać Krajowa Rada Sądownictwa.

Nie można wreszcie zapomnieć i o tym, że o ile rzeczywiście nie da się zidentyfikować wyraźnego przepisu nakazującego łączyć odwołania od jednej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do rozpoznania pod jedną sygnaturą (nie przewiduje tego ani Regulamin Sądu Najwyższego – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2018 r., Dz. U. 2018, poz. 660 ze zm., ani ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa), to nie da się również zidentyfikować przepisu dającego asumpt do zdekodowania istnienia zakazu takiego postąpienia. W tej sytuacji uwzględnienie wyżej przedstawionych argumentów wręcz nakazuje postępować w taki sposób, by sprawy te były rejestrowane pod jedną sygnaturą, stwarzając możliwość rozpoznania przez ten sam skład sędziący Sądu Najwyższego wszystkich odwołań od jednej i tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa i przeciwdziałając powstawaniu rozbieżności w orzecznictwie. Nie ujawniają się tu żadne niebezpieczeństwa związane z „ręcznym dobieraniem” składów sędziących do rozpoznania określonej sprawy, skoro to system losowo przydziela sędziego do rozpoznania sprawy wedle listy sędziów i kolejności wpływu spraw (§ 83a ust. 2 zd. 1-sze Regulaminu Sądu Najwyższego). Rejestrowanie kolejnych odwołań skierowanych przeciwko tej samej uchwale pod sygnaturą, która została nadana sprawie z chwilą wpływu odwołania od określonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie pozwala zatem na wyznaczenie do rozpoznania sprawy sędziego poza kolejnością (tj. w sposób nie przewidziany przez Regulamin Sądu Najwyższego – por. § 83a ust. 2 zd. 2-gie Regulaminu).

Z oczywistych względów (związanych z zasadą samodzielności jurysdykcyjnej sądu) zabiegiem całkowicie niedopuszczalnym i niemającym jakichkolwiek podstaw prawnych

byłoby pozajurysdykcyjne i pozaprocesowe, „uzgadnianie” czy „harmonizowanie” rozstrzygnięć wydawanych przez poszczególne składy Sądu Najwyższego rozpoznające odwołania od tej samej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (np. na zasadzie nieformalnego informowania o sposobie rozstrzygnięć zapadających co do poszczególnych odwołań). Ewentualne wprowadzenie takiej wewnętrznej praktyki stanowiłoby zresztą tylko milczącą afirmację występowania istotnego problemu prawnego, który stał się asumptem do złożenia niniejszego zdania odrębnego.

Zgłaszając niniejsze zdanie odrębne nie korzystam z możliwości odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia orzeczenia przewidzianego przez § 106 ust. 1 zd. 1-sze Regulaminu Sądu Najwyższego.

Warszawa, 1 lipca 2019 r.

Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r.

I NO 8/18

Teza:

Art. 15 ust. 1 pkt 2 i ust. 12 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139) są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 106h pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, bowiem nadają one referendarzom sądowym i asystentom sędziów, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, uprawnienia do uzyskania statusu asesora sądowego, pomimo, że osoby te nie ukończyły aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Przewodniczący: sędzia SN Paweł Księżak.

Sędziowie SN: Tomasz Demendecki, Jacek Widło (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania M. O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 16 listopada 2017 r. w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy dotyczącej wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez asesora sądowego w sądzie powszechnym,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 lutego 2019 r.,

uchyła zaskarżoną uchwałę i sprawę przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...) z dnia 30 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako: „KRS” lub „Rada”) wyraziła sprzeciw wobec pełnienia obowiązków sędziego przez M. O. (dalej jako: „Skarżący” lub „Odwołujący”) – asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w M. Podstawą wyrażenia sprzeciwu było niespełnienie przez Skarżącego jednego z kryteriów mianowania asesorem sądowym – nieukończenie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, o którym stanowi art. 106h pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52; dalej jako: „p.u.s.p”).

Po podjęciu powyższej uchwały, Radzie doręczono dodatkowe dokumenty, mające potwierdzać spełnienie przez Odwołującego ustawowych kryteriów mianowania wraz z wnioskiem M. O. o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Uchwałą nr (...) z dnia 16 listopada 2017 r. KRS postanowiła odmówić ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez Skarżącego. W podstawie prawnej uchwały podano art. 3 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia wskazano, że w przedłożonych przez Odwołującego dokumentach nie znajdował się taki, który potwierdzałby odbycie aplikacji ogólnej, prokuratorskiej lub sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W oce-

nie Rady, skoro M. O. nie spełnia łącznie wszystkich ustawowych kryteriów mianowania asesorem sądowym, to nie może pełnić obowiązków sędziego w sądzie powszechnym.

W konkluzji uzasadnienia uchwały wskazano, że złożone dokumenty nie stanowią nowych okoliczności w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, albowiem nie usuwają one podstawy wyrażenia sprzeciwu.

Pismem z dnia 1 lutego 2018 r. Skarżący wniósł odwołanie od ww. uchwały. W treści odwołania zarzucił jej naruszenie:

1. art. 106h pkt 2 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139; dalej jako: „nowelizacja ustawy o KSSiP”), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że ustawowym kryterium do mianowania asystenta sędziego, który zdał egzamin sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w 2016 r., na stanowisko asesora sądowego jest uprzednie ukończenie aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, pomimo że stosowanie tego przepisu jest wyłączone w stosunku do asystentów sędziego na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 12 nowelizacji ustawy o KSSiP;

2. art. 3 ust. 1 pkt 2a i art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez podjęcie uchwały o odmowie ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego, pomimo że w dniu 11 listopada 2017 r. Skarżący złożył osobiście w siedzibie KRS wszystkie wymagane dokumenty, które jako nowa okoliczność stanowiły podstawę do ponownego rozpatrzenia sprawy;

3. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez podjęcie uchwały z pominięciem wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, która potwierdziła spełnienie wszystkich przesłanek ustawowych do powierzenia obowiązków sędziego asesorowi sądowemu na chwilę podjęcia uchwały.

Powyższe zarzuty zostały rozwinięte w treści odwołania. Skarżący wskazał w nim, że zaskarżona uchwała KRS nr (...) została podjęta jeszcze przed doręczeniem mu uchwały nr (...) z dnia 30 października 2017 r. Odwołujący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w dniu 5 grudnia 2017 r., przy czym dopiero w dniu 19 stycznia 2018 r. doręczono mu odpis uchwały z dnia 16 listopada 2017 r. wraz z uzasadnieniem. W ocenie Skarżącego, takie działanie Rady narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, statuujący prawo do sądu.

W dalszej kolejności M. O. podniósł, że o brakach w dokumentacji asesorów dowiedział się z informacji prasowych na przełomie października i listopada 2017 r. W dniu 11 listopada 2017 r. złożył w siedzibie KRS komplet wymaganych dokumentów, tj. m.in. dokument poświadczający zdanie egzaminu sędziowskiego. Ponadto, w aktach jego sprawy znajdowały się także dokumenty przekazane przez Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 106i § 7 p.u.s.p., tj. informacja od Komendanta Stołecznego Policji o braku danych dotyczących osoby Odwołującego w policyjnych systemach informatycznych oraz informacja z Krajowego Rejestru Karnego o niefigurowaniu w jego zbiorach.

W ocenie Skarżącego, na chwilę podjęcia zaskarżonej uchwały, KRS była w posiadaniu wszystkich wymaganych prawem dokumentów koniecznych do powierzenia kandydatowi na stanowisko asesora obowiązków sędziego.

Zdaniem Odwołującego, nową okolicznością w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy KRS były właśnie dokumenty, które złożył on w dniu 11 listopada 2017 r.

W dalszej części odwołania M. O. podniósł, że jest dla niego całkowicie niezrozumiałym stanowisko KRS, że nie dołączył on odpisu dyplomu ukończenia aplikacji w Krajowej

Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w sytuacji gdy jako asystent sędziego, który w 2016 r. zdał egzamin sędziowski, nie musiał on ukończyć żadnej aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, aby zostać wpisany na listę kwalifikacyjną, a następnie mianowanym na stanowisko asesora sądowego. W jego ocenie, wydanie zaskarżonej uchwały świadczy o nierozróżnianiu przez KRS kandydatów na asesorów w postaci aplikantów sędziowskich, którzy w latach 2011–2016 ukończyli aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i zdali egzamin sędziowski (art. 15 ust. 1 pkt 1 nowelizacji ustawy o KSSiP) od asystentów sędziego i referendarzy sądowych, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, a więc nie odbyli aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP).

Skarżący za zdumiewające uznaje twierdzenie KRS, że wystarczające jest złożenie dyplomu aplikacji ogólnej, gdyż żaden przepis takiego wymogu nie przewiduje. Twierdzenie to świadczy o niezauważeniu różnicy pomiędzy zlikwidowaną aplikacją ogólną, a nową aplikacją sędziowską i prokuratorską, o której mowa w aktualnym brzmieniu art. 106h pkt 2 p.u.s.p., a który to przepis należy interpretować w powiązaniu z nowym brzmieniem art. 33a i art. 33b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.).

Co więcej zdaniem M. O., uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest bardzo lakoniczne i w zasadzie odnosi się do nowego brzmienia art. 106h pkt 2 p.u.s.p., który nie znajduje zastosowania do osób, które dokonały wyboru stanowisk asesorskich w sierpniu 2017 r. w siedzibie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

W oparciu o ww. zarzuty, Skarżący wniósł o przyjęcie odwołania do rozpoznania oraz uchylenie uchwały KRS z dnia 16 listopada 2017 r., nr (...), wydanej w przedmiocie odwołania ponownego rozpatrzenia sprawy, jako sprzecznej z prawem oraz skierowanie sprawy do KRS celem ponownego rozpoznania.

Pismem z dnia 28 lutego 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania, w całości podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej uchwale.

Dodatkowo Rada wskazała, że w jej opinii art. 15 ust. 1 i pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP w zw. z art. 106i p.u.s.p. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej mianowania asesora sądowego – niezbędne jest bowiem zastosowanie także art. 106h p.u.s.p. Analiza spornych przepisów musi być dokonywana nie tylko z perspektywy praw podmiotowych przysługujących kandydatom na asesora sądowego, ale również w kontekście ustrojowym. Asesor sądowy w sądzie powszechnym jest bowiem mianowany w celu pełnienia obowiązków sędziego, a zatem dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości i szerzej: dla wykonywania władzy państwowej – władzy sądowniczej. W demokratycznym państwie prawnym nie ma miejsca na „niepewność” co do prawnej legitymacji funkcjonariusza publicznego do sprawowania władzy. W przypadku władzy sądowniczej, prawna podstawa jej sprawowania musi być jednoznaczna i precyzyjna. Stanowisko sędziego i asesora sądowego nie służy realizacji indywidualnych aspiracji, ani nie jest zawodem, który można dowolnie wybrać. Dlatego też z uwagi na tę wyraźną pozycję ustrojową asesora sądowego niezbędne było dokonanie ścisłej wykładni przepisów zastosowanych w przedmiotowym postępowaniu. Asesor sądowy wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem prawidłowość jego umocowania ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli i pewności obrotu prawnego.

Odnotować należy, że pismem z dnia 26 września 2018 r. Skarżący cofnął odwołanie od uchwały KRS nr (...) z dnia 30 października 2017 r., w wyniku czego postępowanie sądowe przed Sądem Najwyższym zostało w tej sprawie umorzone postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2018 r., sygn. akt I NO 7/18.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Na zasadach określonych w art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, uczestnik postępowania toczącego się przed Radą ma prawo wnieść odwołanie do Sądu Najwyższego od uchwały podjętej przez KRS w sprawie indywidualnej, do której należy sprawa dotycząca pozostawienia bez rozpatrzenia zgłoszenia na stanowisko sędziowskie. Kognicja Sądu Najwyższego w takiej sprawie ogranicza się jednak do zbadania zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, przy odpowiednim stosowaniu przepisów postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11, LEX nr 1001318, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2017 r., III KRS 11/17, LEX nr 2334873, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17, LEX nr 2350660).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84; dalej jako: „ustawa o KRS”), w przypadku ujawnienia nowych okoliczności Rada może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania ponownie rozpatrzyć sprawę.

Analiza stanu faktycznego sprawy prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała KRS z dnia 16 listopada 2017 r., nr (...), narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2a ustawy o KRS.

Istota sporu sprowadza się do oceny, czy istniała podstawa do pozostawienia bez rozpoznania wniosku Odwołującego o ponowne rozpatrzenie jego sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez Skarżącego wyrażonego w uchwale KRS z dnia 30 października 2017 r., nr (...), ze względu na niespełnienie przesłanki ukończenia aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 106h pkt 2 p.u.s.p.), w sytuacji gdy Odwołujący złożył nowe dokumenty i wskazał na nową argumentację prawną.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. akt III KRS 224/13: „(...) unormowana przepisem art. 45 ust. 1 ustawy o KRS instytucja ponownego rozpoznania sprawy zbliżona jest do instytucji wznowienia postępowania, jednakże wobec wyraźnego ustawowego wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz braku odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa, regulację art. 45 należy traktować jako odrębną od unormowań tychże aktów i zarazem kompleksową. Powołany przepis umożliwia Radzie ponowne rozpoznanie sprawy (z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania) w razie spełnienia jednej, ale koniecznej przesłanki, jaką jest ujawnienie nowych okoliczności. Wspomniana wyżej odrębność i samodzielność regulacji instytucji ponownego rozpoznania sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa przemawia przeciwko wąskiej, stosowanej w drodze analogii do kodeksowej przesłanki wznowienia postępowania, wykładni omawianego kryterium dopuszczalności tejże instytucji. Nowe okoliczności to zarówno te, które istniały w trakcie poprzedniego rozpoznawania sprawy, lecz nie były znane tak Radzie i uczestnikom postępowania, jak i okoliczności zaistniałe już po zakończeniu postępowania, a dotyczące istoty sprawy i mogące mieć wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia”. Na podobnym stanowisku Sąd Najwyższy stanął w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt III KRS 18/12.

Należy uznać, że taka formuła instytucji ponownego rozpoznania sprawy może znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy zajdą nowe okoliczności polegające na złożeniu nowych do-

kumentów przez zainteresowanego, które wystarczają do ponownego rozpoznania sprawy, jak i ujawnienia nowego poglądu prawnego przez SN, odmiennego w stosunku do reprezentowanego przez KRS w kwestii podstaw do złożenia sprzeciwu wobec pełnienia urzędu sędziego przez asesora – a wyrażonego po dacie podjęcia zaskarżonej uchwały.

Ustawodawca przewiduje określoną drogę dojścia do stanowiska sędziego (sądu rejonowego). Model postępowania nominacyjnego sędziego zmieniał się w ostatnim okresie i miał inny charakter „konkursowy” w okresie do dnia 21 czerwca 2017 r., a inny w okresie od tej daty. Nowy sposób dojścia do stanowiska sędziego przyjęto po dniu 21 czerwca 2017 r. wraz z datą wejścia w życie nowelizacji ustawy o KSSiP. Dotychczasowy model uniwersalny (konkursowy) przełamano wprowadzając – obok dotychczasowej drogi konkursowej – wyłom w postaci ścieżki pozakonkursowej dla najlepszych absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Właśnie tej kwestii dotyczy nowelizacja ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. Nowy model zakłada przyznanie preferencji na rzecz jednej z dróg dojścia do zawodu sędziego i jednej grupy podmiotów.

Przyjęto, iż aplikacja sędziowska odbywana w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz sądach jest od dnia 21 czerwca 2017 r. podstawową – pozakonkursową – drogą dojścia do zawodu sędziego, z możliwością równoległej drogi zgłaszania się kandydatów do służby sędziowskiej z innych zawodów prawniczych – w drodze konkursu.

Kandydaci mający inne kwalifikacje zawodowe niż absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, mogą ubiegać się o stanowiska sędziowskie nadal tylko w trybie konkursowym na dotychczasowych zasadach.

Wreszcie, zmiany polegają na tym, że docelowo wyłączono możliwość ubiegania się o urząd sędziego osób zatrudnionych na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego i asesora prokuratury.

Podkreślić w tym miejscu należy, że artykuł 106h p.u.s.p. został zmieniony nowelizacją ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. z mocą od dnia 21 czerwca 2017 r., stanowiąc na przyszłość, że na stanowisko asesora sądowego może być mianowany ten, kto: spełnia warunki określone w art. 61 § 1 pkt 1–4 (pkt 1); ukończył aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (pkt 2) oraz złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski (pkt 3). Zgodnie z tym przepisem, warunkiem koniecznym do mianowania asesorem sądowym jest ukończenie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, wobec czego referendarze sądowi i asystenci sędziów, którzy takiej aplikacji nie ukończyli, z dniem jego wejścia w życie pozbawieni zostali możliwości mianowania asesorem sądowym na przyszłość. Dla jednej grupy osób referendarzy sądowych i asystentów sędziów, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, stworzono ustawową regulację przejściową (zob. w tym zakresie szczegółową argumentację Sądu Najwyższego zawartą w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 4/18). Mianowicie to art. 15 nowelizacji ustawy o KSSiP jest normą przejściową i przepisem szczególnym w stosunku do art. 106h pkt 2 p.u.s.p., bowiem nadaje on osobom określonym w art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP, tj. referendarzom sądowym i asystentom sędziów, którzy w latach 2011–2016 zdali egzamin sędziowski, uprawnienia do uzyskania statusu asesora sądowego, pomimo, że osoby te nie ukończyły aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 4/18, w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 5/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 6/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 7/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 8/18 oraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r., I NO 49/18).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że Krajowa Rada Sądownictwa wymagała złożenia dokumentu potwierdzającego odbycie przez Odwołującego aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, bez którego to dokumentu można było ponownie ocenić czy Skarżący spełnia kryteria ustawowe do mianowania go asesorem sądowym.

W tym miejscu odnieść należy się jeszcze do zawartej w odpowiedzi na odwołanie „ustrojowej” argumentacji Rady, sprowadzającej się do przyjęcia założenia, że w przypadku sędziów i asesorów sądowych – jako wykonawców władzy państwowej – nie może być żadnych wątpliwości w zakresie ich legitymacji do pełnienia swych funkcji. Zdaniem KRS, przemawia to za przyjęciem rygorystycznej wykładni spornych przepisów i stanowi swoistą „ochronę” zaufania do wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem osób wykonujących zadania wymiaru sprawiedliwości (s. 5 odpowiedzi na odwołanie). Sąd Najwyższy odnosi się krytycznie do przedmiotowego poglądu. Istota zarzutu jaki poczyniony został zaskarżonej uchwale KRS nie jest bowiem związana z przyjęciem odpowiedniej wykładni (rygorystycznej lub liberalnej) konkretnych przepisów, ale sprowadza się do swoistego „niezauważenia” (pominięcia) przepisów przejściowych, jakie zawiera nowelizacja ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. Niezastosowanie tych regulacji (w szczególności art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP) stanowi naruszenie prawa i niezależne jest od przyjętej wykładni przepisów (rygorystycznej lub liberalnej).

Nie rozważywszy wszechstronnie przesłanek zastosowania instytucji ponownego rozpatrzenia sprawy i podejmując w tym zakresie decyzję odmowną bez uwzględnienia należycie relacji powołanych przepisów, stanowiących podstawę wyrażenia sprzeciwu, jak i właściwej oceny złożonych nowych dokumentów, Krajowa Rada Sądownictwa naruszyła przepisy art. 33 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, co przemawia za uchyleniem zaskarżonej uchwały na mocy art. 398¹⁵ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.) w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Uchylenie zaskarżonej uchwały aktualizuje obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r.

I NO 57/18

Tezy:

1. Wolor ostateczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku (art. 69 § 1b p.u.s.p.) oznacza brak możliwości skontrolowania jej w administracyjnym toku instancji. Ostateczność nie oznacza wyłączenia sądowej kontroli uchwały pod kątem jej legalności (art. 44 ust. 1 u.k.r.s).

2. Brak zabezpieczenia polegającego na wstrzymaniu skuteczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, w której nie wyrażono zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego spowodowałby, że osiągnięcie celu postępowania w sprawie z odwołania od tej uchwały mogłoby okazać się utrudnione. Skoro celem postępowania jest kontrola zgodności tego aktu z prawem, to należy przyjąć, że skuteczność wywołującej daleko idące konsekwencje uchwały powinna być wstrzymana.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska.

Sędziowie SN: Marcin Łochowski, Adam Redzik (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania E. L.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 20 września 2018r., nr (...) w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r.,

wniosku odwołującej się o udzielenie zabezpieczenia,

udziela zabezpieczenia w ten sposób, że wstrzymuje skuteczność uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 20 września 2018 r., nr (...) w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Rejonowego w O. – E. L.

UZASADNIENIE

W odwołaniu z 13 listopada 2018 r. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) nr (...) z 20 września 2018 r. w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek przejścia w stan spoczynku, sędzia Sądu Rejonowego w O. – E. L. zawarła wniosek o „udzielenie przez Sąd Najwyższy zabezpieczenia postępowania poprzez wyrażanie zgody na zajmowanie przez E. L. stanowiska sędziego do czasu prawomocnego zakończenia niniejszego postępowania”. Odwołująca się wskazała na naruszenie prawa materialnego w postaci art. 2 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz prawa formalnego, co miało, w jej ujęciu, istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (jednolity tekst: Dz.U. 2018, poz. 23 ze zm.), dalej: p.u.s.p., art. 29 ust. 2, art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1

i 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011, Nr 126, poz. 714 ze zm.), dalej: ustawa o KRS, przez nieuprawnione przyjęcie przez KRS, że ani interes wymiaru sprawiedliwości, ani ważny interes społeczny nie przemawiają za tym, aby odwołująca się w dalszym ciągu zajmowała stanowisko sędziego; brak poinformowania uczestnika postępowania przez KRS o terminie posiedzenia, na którym rozpatrywana była jej sprawa; brak wszechstronnego rozważenia sprawy przez KRS; brak pouczenia uczestnika postępowania o sposobie wniesienia odwołania od zaskarżonej uchwały i brak sporządzenia oraz doręczenia uczestnikowi postępowania uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Wnioskując o udzielenie zabezpieczenia odwołująca się wskazała na interes wymiaru sprawiedliwości i prawo obywateli do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez rzetelny i sprawiedliwy sąd, przywołując okoliczności faktyczne istniejące w Sądzie Rejonowym, w którym orzeka od 39 lat.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie, która wpłynęła do Sądu Najwyższego 20 grudnia 2018 r., stwierdziła, że od zaskarżonej uchwały KRS nie przysługuje środek odwoławczy, gdyż zgodnie z treścią art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. uchwała w tym przedmiocie jest ostateczna, i wniosła o odrzucenie odwołania w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy jest sądem kontrolującym uchwały KRS pod względem ich zgodności z prawem, o czym stanowi art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, wskazując, że uczestnik postępowania przed KRS może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Art. 734 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (jednolity tekst: Dz.U. 2018, poz. 155 z późn. zm.), dalej k.p.c. stanowi, że do udzielenia zabezpieczenia właściwy jest sąd, do którego właściwości należy rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji. W ramach przedmiotowego postępowania brak jest innego sądu, który mógłby rozpoznać wniosek odwołującej się o udzielenie zabezpieczenia, gdyż Sąd Najwyższy jest jedyną instancją w toku kontroli legalności zaskarżonej uchwały w trybie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS. Z tego względu, Sąd Najwyższy, w oparciu o art. 734 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, przyjął że jest właściwy do rozpoznania wniosku.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87¹ k.p.c., przewidującego przymus adwokacko-radcowski, nie stosuje się. Z kolei przepis art. 398²¹ k.p.c. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o apelacji, a art. 391 § 1 k.p.c. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Uwzględnić należy tu także art. 13 § 2 k.p.c., który wskazuje, że przepisy o procesie stosuje się w innych rodzajach postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy stanowią inaczej. Takim odrębnym postępowaniem jest postępowanie zabezpieczające uregulowane w części drugiej k.p.c.

Do wątpliwości i zarzutów zgłoszonych przez odwołującą się KRS właściwie nie odniosła się, przywołując jedynie wskazane wyżej zdanie drugie z art. 69 § 1b p.u.s.p. Wskazany przepis stanowi, że „Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”. Nie oznacza to, że jest niezaskarżalna do sądu. Waler ostateczności oznacza brak możliwości skontrolowania decyzji w administracyjnym toku instancji. Ostateczność nie oznacza natomiast wyłączenia kontroli sądowej uchwały pod względem jej legalności. Art. 44 ust. 1 ustawy o KRS wskazuje, że uczestnik postępowania przed KRS może odwołać się do Sądu

Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zdanie drugie przywołanego przepisu stanowi, że odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, czyli rozpatrzenia wniosku o przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Wynika stąd, że ustawodawca nie przewidział wyłączenia odwołania się od uchwały KRS w przedmiocie oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągniętego wiek przejścia w stan spoczynku.

Sąd Najwyższy, uznając swoją właściwość oraz dopuszczalność odwołania w trybie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, rozważył, czy w świetle art. 730¹ § 1 k.p.c. odwołująca się uprawdopodobniła roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie (art. 730¹ § 2 k.p.c.).

Brak zabezpieczenia w przedmiotowej sprawie, toczącej się przed Sądem Najwyższym, spowodowałby, że przed rozpoznaniem sprawy ziściłby się skutek, którego dotyczyło postępowanie przed KRS, czyli 18 stycznia 2019 r. doszłoby do przejścia odwołującej się w stan spoczynku, a w związku z tym osiągnięcie celu postępowania w sprawie zainicjowanej odwołaniem mogłoby okazać się utrudnione. Skoro celem postępowania w sprawie jest kontrola zgodności z prawem uchwały KRS, to przyjąć trzeba, że skuteczność wywołującej daleko idące konsekwencje uchwały powinna być wstrzymana, a tym samym – na podstawie art. 69 § 1b zd. 3 p.u.s.p. – odwołująca się powinna pozostać na dotychczasowym stanowisku.

Owe daleko idące skutki dotyczą organizacji pracy sądu, w którym odwołująca się orzeka, jak chociażby konieczność przydziału spraw jej przydzielonych pomiędzy innych sędziów referentów, odwołanie wyznaczonych terminów posiedzeń, itp. Następstwa nieuwzględnienia wniosku o zabezpieczenie postępowania wystąpią również w sferze służbowej odwołującej się, gdyż otrzyma ona odprawę (art. 100 § 4 p.u.s.p.), ekwiwalent za niewykorzystany urlop i zacznie jej być wypłacane uposażenie należne sędziemu w stanie spoczynku (art. 100 § 2 p.u.s.p.) w wysokości niższej niż przysługujące sędziemu w służbie czynnej. Zatem w interesie wymiaru sprawiedliwości, jak i w interesie odwołującej się jest pozostawienie jej w stanie czynnym do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, czy w związku z zaskarżoną uchwałą KRS nie doszło do naruszenia prawa.

Przejście odwołującej się w stan spoczynku przed rozpoznaniem sprawy przez Sąd Najwyższy czyniłoby istotną zmianę w jej statusie, kształtowało stan niepożądany przed dokonaniem kontroli sądowej, co byłoby trudne do odwrócenia i nie byłoby w interesie wymiaru sprawiedliwości. Dlatego – wobec braku w ustawie o KRS przepisu, który wstrzymywałby skuteczność uchwały do czasu rozpoznania odwołania – Sąd Najwyższy uznał wniosek o udzielenie zabezpieczenia za zasadny.

W związku z powyższym, na podstawie art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 41 ust. 3 ustawy o KRS, Sąd Najwyższy udziela zabezpieczenia w ten sposób, że wstrzymuje skuteczność uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 20 września 2018 r., nr (...), w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez osiągniętego wiek przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Rejonowego w O. – E. L.

Wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r.

I NO 57/18

Tezy:

1. W akcie powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego realizuje się norma stanowiąca podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji RP). Prezydent występuje tu jako Głowa Państwa (a nie jako organ realizujący część władzy wykonawczej), której legitymacja demokratyczna jest niewątpliwa i najpełniejsza.

2. Realizując konstytucyjną prerogatywę powoływania sędziów Prezydent RP łączy demokratycznie wyrażoną wolę Narodu z władzą sądowniczą, nadając jej legitymację demokratyczną.

3. Art. 69 § 1b zd. 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna” nie oznacza wyłączenia kontroli przez Sąd Najwyższy uchwały Rady w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska.

Sędziowie SN: Marcin Łochowski, Adam Redzik (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania E. L.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2018 z dnia 20 września 2018 roku w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 marca 2019 r.,

1. uchyla zaskarżoną uchwałę w całości;
2. oddala odwołanie w pozostałej części.

UZASADNIENIE

I.

Pismem z 13 listopada 2018 r. sędzia Sądu Rejonowego w O. E. L. (dalej: skarżąca) złożyła odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada) nr (...) /2018 z 20 września 2018 r. w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku.

Skarżąca wskazała na naruszenie prawa materialnego w postaci art. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz prawa formalnego, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. 2018, poz. 23 ze zm.), dalej: p.u.s.p., art. 29 ust. 2, art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U.

2011, Nr 126, poz. 714 ze zm.), dalej: ustawa o KRS, przez nieuprawnione przyjęcie przez KRS, że ani interes wymiaru sprawiedliwości, ani ważny interes społeczny nie przemawiają za tym, aby skarżąca w dalszym ciągu zajmowała stanowisko sędziego; brak poinformowania uczestnika postępowania przez KRS o terminie posiedzenia, na którym rozpatrywana była jej sprawa; brak wszechstronnego rozważenia sprawy przez KRS; brak pouczenia uczestnika postępowania o sposobie wniesienia odwołania od zaskarżonej uchwały i brak sporządzenia oraz doręczenia uczestnikowi postępowania uzasadnienia zaskarżonej uchwały.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie, pismem z 13 listopada 2018 r., stwierdziła, że od zaskarżonej uchwały KRS nie przysługuje środek odwoławczy, gdyż zgodnie z treścią art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. uchwała w tym przedmiocie jest ostateczna (przywołując zdanie drugie z art. 69 § 1b p.u.s.p.) i wniosła o odrzucenie odwołania w całości. Do zarzutów i wątpliwości zgłoszonych przez skarżącą, Rada nie odniosła się.

We wskazanym odwołaniu sędzia E. L. zawarła wniosek o „udzielenie przez Sąd Najwyższy zabezpieczenia postępowania poprzez wyrażenie zgody na zajmowanie przez E. L. stanowiska sędziego do czasu prawomocnego zakończenia niniejszego postępowania”. Zabezpieczenie zostało udzielone postanowieniem Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r. w ten sposób, że Sąd Najwyższy wstrzymał skuteczność uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 20 września 2018 r., nr (...) /2018, w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez osiągniętego wiek przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Rejonowego w O. E. L.

Po wydaniu postanowienia zabezpieczającego, wpłynęło do Sądu Najwyższego pismo z KRS z 19 marca 2019 r., w którym Rada odniosła się do uzasadnienia postanowienia zabezpieczającego z 15 stycznia 2019 r. W piśmie tym wskazano, że art. 69 § 1b zdanie drugie p.u.s.p. powinien być odczytywany jako wyłączający możliwość odwołania się od uchwały KRS w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągniętego wiek przejścia w stan spoczynku. Rada wskazała, że pojęcie „ostateczności” z art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. wyklucza możliwość złożenia odwołania od uchwały KRS. Brzmienie art. 69 § 1b wskazuje, według KRS, na wyłączenie sądowej kontroli uchwał wydawanych przez KRS w tego typu sprawach. Wskazano także, że KRS posiada tu „luz decyzyjny” oraz że „oczywiście nieuzasadnione” jest poddawanie kontroli sądowej rozstrzygnięcia zapadłego w ramach uznania organu. Rada wskazała też, że wśród przesłanek ustawowych podjęcia zaskarżonej uchwały brak jest interesu sędziego. Nadto podniosła, że odwołanie od uchwał KRS wydanych na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p. nie korzysta z ochrony wynikającej z art. 60 w zw. art. 77 ust Konstytucji RP.

II.

Kluczowe dla rozstrzygnięcia odwołania jest zrekonstruowanie zmian w treści art. 69 p.u.s.p i przepisów z nim powiązanych i odniesienie ich do czynności podejmowanych przez skarżącą.

Pierwotny tekst art. 69 p.u.s.p., w wersji uchwalonej 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1070), która weszła w życie 1 stycznia 2002 r., stanowił:

„§ 1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że Krajowa Rada Sądownictwa na wniosek sędziego, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu, wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez sędziego 70 roku życia.

§ 2. Sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku, z zachowaniem prawa do uposażenia określonego w art. 100 § 2, po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepra-

cowała na stanowisku sędziego nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli pracował na stanowisku sędziego nie mniej niż 30 lat.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 1, składa się do Krajowej Rady Sądownictwa najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem przez sędziego 65 roku życia. W razie niezakończenia postępowania związanego z rozpoznaniem wniosku, sędzia pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym”.

Przepis ten uległ zmianie w 2004 r. (na podstawie art. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003, Nr 228, poz. 2256), poprzez dopisanie w art. 69 § 2 p.u.s.p. po słowie „sędziego” słów: „lub prokuratora”.

Większa zmiana nastąpiła w maju 2007 r. Wówczas, na podstawie art. 2 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2007, Nr 73, poz. 484), zmieniono treść art. 69 § 1 i § 3 p.u.s.p. Od 10 maja 2007 r. art. 69 § 1 p.u.s.p. stanowił: „Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie”. Z kolei art. 69 § 3 p.u.s.p. odtąd stanowił: „W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w § 1, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia. Sędzia ten może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości”.

Następna zmiana nastąpiła z dniem 1 stycznia 2013 r. Wówczas, na mocy art. 7 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 119), zmieniono treść art. 69 § 1 p.u.s.p. w ten sposób, że wiek przechodzenia w stan spoczynku podniesiono do 67 lat. Dodano też § 1a o treści: „Wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku, dla kobiet urodzonych do dnia 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych do dnia 30 września 1953 r. jest równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określoneemu odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61–84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.)”. Przepis ten odsyłał do regulacji stopniowo podwyższającej wiek emerytalny.

Według stanu prawnego obowiązującego od 10 maja 2007 r. do 11 sierpnia 2017 r. pozostanie sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu wieku przechodzenia w stan spoczynku, do osiągnięcia maksymalnie 70 roku życia (art. 69 § 3 p.u.s.p.), uzależnione było od złożenia przez zainteresowanego sędziego – najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem 65 roku życia, oświadczenia woli oraz przedstawienia zaświadczenia stwierdzającego, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydanego na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziego. W tym stanie prawnym skarżąca złożyła w dniu 31 lipca 2017 r. Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego, dołączając wymagane zaświadczenia: lekarskie o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego (z 31 lipca 2017 r.) oraz psychologiczne o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego (z 28 lipca 2017 r.). Ograniczenie czasowe do złożenia takiego oświadczenia woli na ręce Ministra Sprawiedliwości, nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem wieku przechodzenia w stan spoczynku, wpro-

wadzone zostało z dniem 12 sierpnia 2017 r. – mocą art. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 1452). Zmieniono wtedy treść art. 69 § 1 p.u.s.p. poprzez dodanie, że oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego powinien złożyć Ministrowi Sprawiedliwości nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem 67 roku życia albo dnia osiągnięcia wieku określonego w § 1a. Nowelizacją tą dodano też do art. 69 p.u.s.p. § 1b o treści: „Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania”.

1 października 2017 r. weszła w życie zmiana wprowadzona ustawą wcześniej, bo uchwaloną 16 listopada 2016 r. – o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 38). Regulacja ta obniżyła wiek przechodzenia sędziów w stan spoczynku dla kobiet do 60 roku życia, a dla mężczyzn do 65 roku życia. Uchylono też art. 69 § 1a p.u.s.p., obowiązujący od 1 stycznia 2013 r.

Z treści odwołania wynika, że 9 sierpnia 2017 r. miał miejsce zwrot wskazanego wyżej pisma skarżącej z 31 lipca 2017 r., zawierającego oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego, jako przedwczesnego. Nastąpiło to, pomimo iż w ówczesnym stanie prawnym nie istniał termin wskazujący na przedwczesność złożenia takiego oświadczenia woli. Stosując się do obowiązującego od 12 sierpnia 2017 r. stanu prawnego, 23 marca 2018 r. skarżąca skierowała do Ministra Sprawiedliwości pismo z oświadczeniem woli dalszego pełnienia urzędu sędziego załączając zaświadczenie lekarskie o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego (z 9 marca 2018 r.) oraz zaświadczenie psychologiczne o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego (z 22 marca 2018 r.). W obowiązującym w tamtym czasie stanie prawnym art. 69 § 1b p.u.s.p. dawał Ministrowi Sprawiedliwości możliwość niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego bez uzasadnienia swojej decyzji.

Minister Sprawiedliwości, pismem z 29 marca 2018 r., poinformował skarżącą, że na podstawie art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p. nie wyraża zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska sędziego, nie uzasadniając swojej decyzji.

W tym stanie rzeczy, 30 marca 2018 r. skarżąca złożyła oświadczenie, że chce skorzystać z uprawnienia do przejścia w stan spoczynku z dniem ustalonym na podstawie dotychczasowych przepisów, czyli art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. 2017, poz. 38), dalej: ustawa z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skarżąca poinformowała też, że stosowne zaświadczenie lekarskie i zaświadczenie psychologiczne o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego przedłożyła wraz z oświadczeniem z 23 marca 2018 r.

Art. 26 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowił w ustępie pierwszym: „Sędzia, który najpóźniej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy ukończył 60. rok życia w przypadku kobiety, a 65. rok życia w przypadku mężczyzny lub którym w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pozostało mniej niż 6 miesięcy do ukończenia odpowiednio 60. albo 65. roku życia, przechodzą w stan spoczynku z dniem następującym po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że

przed tą datą złoży oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 69 § 1 ustawy, o której mowa w art. 7, lub takie oświadczenie i zaświadczenie złożyli na podstawie przepisów dotychczasowych.” Zaś ustęp 2 dawał sędziemu kobiecie możliwość pozostania w stanie czynnym dłużej, gdyż stanowił: „Sędzia, o którym mowa w ust. 1, może przejść w stan spoczynku z dniem ustalonym na podstawie przepisów dotychczasowych, jeżeli nie później niż w tym dniu, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, złoży oświadczenie o skorzystaniu z tego uprawnienia. Sędzia sądu powszechnego lub sądu wojakowego składa oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości, a sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

W sytuacji skorzystania przez sędziego z uprawnienia przewidzianego w art. 26 ust. 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie była wymagana zgoda Ministra Sprawiedliwości, który poinformował tylko skarżącą, że – w związku z oświadczeniem z 30 marca 2018 r. – stanowisko sędziego będzie zajmować do 18 stycznia 2019 r., czyli do ukończenia 65 roku życia.

W związku z regulacją art. 26 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS Minister Sprawiedliwości przyjął – powołując się na wysłanie pisma informacyjnego do prezesów sądów w sprawie wykładni art. 26 ust. 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS – że skorzystanie przez sędziów z możliwości złożenia oświadczenia o przejściu w stan spoczynku na zasadach dotychczasowych, przewidzianej przez art. 26 ust. 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wyłącza możliwość ubiegania się o zgodę na zajmowanie stanowiska sędziego do 70 roku życia.

Dnia 23 maja 2018 r. – na podstawie art. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. – o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018, poz. 848) – weszły w życie kolejne zmiany w treści art. 69 p.u.s.p. Ustawodawca wycofał się z różnicowania wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów w zależności od płci. Przyjęto, że sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa (a nie Ministrowi Sprawiedliwości, jak było dotychczas) wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Zmieniono też treść art. 69 § 1b, który odtąd przewiduje, że Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności, jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Dodano w art. 69 § 1b p.u.s.p. zdanie drugie w brzmieniu: „Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”. Pozostawiono natomiast zdanie trzecie, stanowiące że w przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania. Do art. 69 p.u.s.p. dodano też § 2b, przewidujący możliwość przejścia przez sędziego kobietę w stan spoczynku na swój wniosek po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku sędziego.

Po zmianie stanu prawnego i przywróceniu równego wieku przechodzenia w stan spoczynków sędziów kobiet i mężczyzn, pismem z 6 lipca 2018 r., Prezes Sądu Rejonowe-

go w O. przekazał KRS oświadczenie skarżącej o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu przez nią ustawowego wieku przechodzenia w stan spoczynku, w związku z możliwością przewidzianą w nowym brzemieniu art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p.

16 lipca 2018 r. KRS wyznaczyła zespół do oceny przedłożonego przez skarżącą oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego z 6 lipca 2018 r. Tego samego dnia KRS zwróciła się o udostępnienie akt osobowych skarżącej do Prezesa Sądu Rejonowego w O., który akta przesłał do KRS 23 lipca 2018 r.

Zgodnie z procedurą informacja o oświadczeniu skarżącej i czynnościach podjętych przez KRS została wysłana do Ministra Sprawiedliwości, a ten, pismem z 20 lipca 2018 r., dokonał wykładni przepisów i przedstawił dotychczasowe czynności skarżącej z konkluzją, że skorzystanie przez skarżącą z możliwości przejścia w stan spoczynku na dotychczasowych warunkach (na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS), wyłącza możliwość ubiegania się o pozostawienie w stanie czynnym do 70 roku życia (na podstawie art. 69 § 1 p.u.s.p.).

13 września 2018 r. jednoznacznie pozytywną opinię o skarżącej przekazał do Prezesa Sądu Okręgowego w K. Prezes Sądu Rejonowego w O., a 14 września 2018 r. jednogłośnie pozytywną opinię w przedmiocie wniosku skarżącej o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego wyraziło Kolegium Sądu Okręgowego w K. Obie opinie zostały przekazane KRS.

W powyżej zrekonstruowanym stanie prawnym i faktycznym doszło do podjęcia przez KRS zaskarżonej uchwały nr (...) /2018 z 20 września 2018 r. Rada nie wyraziła nią zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez skarżącą, a w lakonicznym uzasadnieniu stwierdziła, że przejście skarżącej w stan spoczynku „nie spowoduje istotnego zakłócenia zarówno pracy III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich jak i całego Sądu Rejonowego w O. Wobec powyższego ani interes wymiaru sprawiedliwości, ani ważny interes społeczny nie przemawia za wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez uczestniczkę postępowania”.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestią mającą zasadnicze znaczenie dla rozpoznawanej sprawy jest rozstrzygnięcie, czy art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. wyłącza możliwość odwołania się sędziego od uchwały KRS, a tym samym, czy jest wyjątkiem przewidzianym przez art. 44 ust. 1. zd. 1 *in fine* ustawy o KRS, czy też art. 44 ust. 1 ustawy o KRS stanowi samodzielną podstawę odwołania od uchwał KRS. Konieczne jest więc ustalenie treści normatywnej art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p., w związku z jego niejednoznacznym sformułowaniem.

W piśmie z 19 marca 2019 r. KRS wskazała, że intencją ustawodawcy było wyłączenie przez zdanie drugie art. 69 § 1b („uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”) kontroli sądowej uchwał KRS w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku. Zapatrywanie to zostało poparte argumentami wynikającymi ze specyfiki postępowania przed KRS, a także brakiem interesu sędziego wśród przesłanek, którymi ma się kierować Rada w trakcie postępowania zainicjowanego wnioskiem, o którym mowa w art. 69 § 1 p.u.s.p.

Sąd Najwyższy nie podziela tego zapatrywania. W uzasadnieniu postanowienia zabezpieczającego z 15 stycznia 2019 r. Sąd Najwyższy wskazał, jak postrzega regulację z art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. Uznał wówczas, że nie oznacza ona – w świetle wykładni systemowej – że uchwała KRS jest niezaskarżalna do Sądu. Sąd Najwyższy podniósł wówczas, że walor

ostateczności oznacza brak możliwości skontrolowania decyzji w administracyjnym toku instancji a nie wyłączenie kontroli sądowej uchwały pod względem jej legalności. Sąd Najwyższy przyjął, że ostateczność, o której mowa w art. 69 § 1b zd. 2 p.u.s.p. nie powinna być rozumiana jako wyłączenie kontroli legalności uchwały KRS przez Sąd Najwyższy, ale jako wyłączenie szczególnej kontroli instancyjnej. Rozumieć należy ją także w ten sposób, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w kompetencje KRS i rozstrzygać merytorycznie w kwestii zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego na podstawie art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p., ale ze względu na ogólne zasady kontroli sądowej i wzorce konstytucyjne winien skontrolować, czy KRS podejmując uchwałę nie naruszyła prawa materialnego i formalnego w zakresie zaskarżenia.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że uchwały KRS w sprawach osobowych podlegają kontroli sądowej pod względem ich zgodności z prawem – zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS – o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wyjątek wskazuje ustawodawca w zdaniu drugim tego samego przepisu, którym stwierdza, że odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, czyli w sprawach uchwał KRS zapadłych w związku z rozpatrzeniem wniosku o przeniesienie sędziego w stan spoczynku. Ustawodawca nie wykluczył możliwości wniesienia odwołania od uchwały KRS w przedmiocie niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku, o którym mowa w art. 69 § 1b p.u.s.p. W artykule 69 § 1b p.u.s.p. ustawodawca użył pojęcia „ostateczność” a nie „prawomocność” i uczynił to w ustawie tylko raz. W wielu miejscach, w tym w ustawie o KRS, ustawodawca posługuje się terminem „prawomocność” lub stwierdzeniem „nie przysługuje odwołanie”. Prawomocność oznacza, że nie przysługuje odwołanie – art. 43 ust. 1 ustawy o KRS stanowi: „uchwała Rady staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie”. W art. 69 § 1b p.u.s.p. ustawodawca posłużył się jednak terminem znanym prawu administracyjnemu. Choć art. 2 ustawy o KRS wyłącza w postępowaniu przed Radą stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego, to nie można wyprowadzić stąd wniosku, że terminologia stosowana w prawie administracyjnym nie jest odpowiednia dla ustawy o KRS. Jeżeli ustawodawca nie nadał innej treści terminowi znanemu w systemie prawa, to nie można przypisywać mu znaczenia odmiennego. Zasadne jest zatem przyjęcie, że zdanie drugie art. 69 § 1b p.u.s.p. należy zinterpretować zawężająco. Tylko wyraźne wskazanie, że od uchwały nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego skutkować może wyłączeniem kontroli sądowej uchwały.

Dla rozpoznania odwołania wyjściowy stan prawny, to stan, w którym podjęta została przez KRS zaskarżona uchwała. Sąd Najwyższy, oceniając poszczególne czynności skarżącej oraz KRS, uwzględnił stan prawny z dnia dokonywania owych czynności, mając też na uwadze przepisy intertemporalne.

Powyżej przywołane, cztery kolejne oświadczenia skarżącej o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego, złożone w czterech różnych reżimach prawnych, pozwalają podjąć refleksję nad przewidzianą przez p.u.s.p., niezmiennie od wejścia w życie ustawy, możliwością pozostawienia sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu przez niego wieku przechodzenia w stan spoczynku.

Ustawodawca pierwotnie uzależniał pozostawienie sędziego w dalszej służbie czynnej od zgody KRS. Następnie (w 2007 r.) zlikwidował ową procedurę, pozostawiając to woli sędziego. W 2017 r. przywrócił nie tylko zgodę – początkowo Ministra Sprawiedliwości, a od 23 maja 2018 r. KRS – ale ogólnie i niejasno określił kryteria, którymi powinien kierować się organ wyrażający taką zgodę, a mianowicie „mieć na względzie racjonalne

wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów” (do 22 maja 2018 r.), a od 23 maja 2018 r. – pozostawienie sędziego w stanie czynnym ma być „uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. KRS uzyskała zatem „luz decyzyjny”, ale – z uwagi na brzmienie art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS – Rada winna dołożyć szczególnej staranności zarówno w trakcie „wszechstronnego rozważania sprawy”, jak i sporządzając uzasadnienie podjętej uchwały.

W kontekście rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy bada, czy uchwała KRS nie jest arbitralna, czy nie jest podjęta z użyciem niedozwolonych kryteriów. KRS nie może na zasadzie pełnej uznaniowości, decydować o pozostawieniu sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu przez tego sędziego określonego w ustawie wieku przechodzenia w stan spoczynku, w sytuacji, gdy sędzia ten złożył przewidziane w ustawie oświadczenie o woli dalszego pełnienia urzędu, załączył wymagane zaświadczenia, a bezpośredni przełożony oraz zgromadzenie sędziów okręgu jednoznacznie wypowiedziało się za pozostawieniem sędziego w stanie czynnym. Uznaniowość Rady jest ograniczona kryteriami wskazanymi *expressis verbis* w art. 69 § 1b p.u.s.p., których treść nie może być ustalana w oderwaniu od art. 69 § 1 p.u.s.p. oraz zasad związanych z istotą władzy sądowniczej. Rada winna mieć na uwadze, że to z sędzią, a nie sądem wiąże się nierozzerwalnie zasada niezawisłości sędziowskiej oraz zasada nieusuwalności sędziego.

Aktem powołania przez Prezydenta RP osoba wskazana w uchwale KRS do przedstawienia Prezydentowi do powołania na urząd sędziego staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. W akcie powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego realizuje się norma stanowiąca podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), stanowiąca, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 Konstytucji RP). Prezydent występuje tu jako głowa państwa (a nie jako organ realizujący część władzy wykonawczej), której legitymacja demokratyczna jest niewątpliwa i najpełniejsza. Prezydent RP łączy demokratycznie wyrażoną wolą Narodu z kreowaniem władzy sądowniczej. Krajowa Rada Sądownictwa, jako szczególny konstytucyjny organ państwa i jedyny legitymowany do tego, przedstawia Prezydentowi RP kandydatów do powołania na urząd sędziego, ale to Prezydent RP, wykonując prerogatywę (art. 144 ust. 3 pkt. 17 Konstytucji RP), ostatecznie decyduje o powołaniu na urząd sędziego (art. 179 ust. 1 Konstytucji RP). Powołanie na urząd sędziego następuje na czas nieoznaczony (art. 179 in fine Konstytucji RP). Od chwili powołania sędziowie są nieusuwalni (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), a złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP). Wszelka ingerencja ustawodawcza w zasadę nieusuwalności sędziowskiej napotyka więc ograniczenie w postaci normy konstytucyjnej. Konstytucja RP deleguje na ustawodawcę określenie granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku (art. 180 ust. 4 Konstytucji RP), nie zawierając regulacji w kwestii pozostawienia sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu takiego wieku. Ustawodawca przewidział taką możliwość w art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p. Dokonując wykładni tych przepisów nie można pominąć zasad dotyczących wykonywania urzędu sędziego określonych w Konstytucji RP. Konstytucja nie przewiduje mechanizmów „weryfikacji”

powołań sędziowskich. Takim mechanizmem staje się natomiast procedura decydowania o pozostawieniu w stanie czynnym sędziego po osiągnięciu przez niego określonego wieku przechodzenia w stan spoczynku. W przekonaniu Sądu Najwyższego, wprowadzona w art. 69 § 1 p.u.s.p. możliwość pozostawienia sędziego w stanie czynnym po osiągnięciu określonego wieku, na podstawie oświadczenia woli sędziego, nie może prowadzić do weryfikacji sędziów, na zasadzie uznaniowości organu. Owa uznaniowość jest ograniczona zasadami dotyczącymi pełnienia urzędu sędziego.

Sąd Najwyższy nie podziela poglądu, że brak jest interesu sędziego wśród przesłanek, które powinna wziąć pod uwagę KRS w postępowaniu prowadzonym w związku z art. 69 § 1 i 1b p.u.s.p. Sąd Najwyższy uznaje, że dekodując normę ze wskazanego przepisu, uwzględniając regulacje dotyczące władzy sądowniczej, w tym zasady konstytucyjne, Rada nie powinna ograniczać się do literalnego brzmienia art. 69 § 1b p.u.s.p., ale rozważyć czym jest w konkretnej sprawie wskazany w nim „interes wymiaru sprawiedliwości” i „ważny interes społeczny”.

Określonym w Konstytucji RP zadaniem KRS jest stanie na straży niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). „Wyrażanie zgody” przez KRS, o którym stanowi art. 69 § 1b p.u.s.p., koncentruje się na interesie wymiaru sprawiedliwości, jednak samo inicjowanie postępowania przez zainteresowanego sędziego, jak i systemowe regulacje służby sędziowskiej stanowią dostateczną podstawę do stwierdzenia, że interes wymiaru sprawiedliwości realizuje się w rozważaniu poszczególnych spraw także w kontekście art. 180 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle rozpoznawanej sprawy rodzi się wątpliwość co do prawidłowości rozstrzygnięcia dokonanego przez KRS, w związku ze wskazanymi przesłankami z art. 69 § 1b p.u.s.p. Nie wskazano w uzasadnieniu podjętej uchwały dlaczego dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez skarżącą nie jest w interesie wymiaru sprawiedliwości ani w ważnym interesie społecznym. Z przedstawionej dokumentacji jednoznacznie wynika, że jest to sędzia zdrowy, doświadczony, jednoznacznie dobrze oceniany przez przełożonych i zgromadzenie sędziów okręgu. Nie wskazano też, że za niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przemawia „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. Krajowa Rada Sądownictwa w lakonicznym uzasadnieniu uchwały nr (...) /2018 z 20 września 2018 r. w istocie nie przedstawiła argumentów, że w tym konkretnym przypadku niewyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez skarżącą odpowiadało kryteriom wskazanym w art. 69 § 1b p.u.s.p.

W świetle powyższego, Sąd Najwyższy uznał, że uzasadniony jest zarzut naruszenia przez KRS art. 69 § 1b p.u.s.p. ze względu na konieczność odczytania go także w powiązaniu z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, gdyż brak właściwego uzasadnienia uchwały (art. 42 ust. 1 ustawy o KRS) nie pozwala Sądowi Najwyższemu ocenić, jak zrealizowany został wymóg „wszechstronnego rozważania sprawy” (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS).

Sąd Najwyższy przyjął, że należy uchylić uchwałę KRS z nr (...) /2018 z 20 września 2018 r. w całości. Powoduje to, że skarżąca – w zgodzie z art. 69 § 1b zd. 3 p.u.s.p. – pozostaje w stanie czynnym. Krajowa Rada Sądownictwa, przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, będzie mogła uwzględnić wyrażone powyżej przez Sąd Najwyższy argumenty. Kryteria, którymi kieruje się KRS powinny być określone w sposób maksymalnie uwzględniający istotę służby sędziowskiej, z którą wiąże się nierozdzielnie zasada nieusuwalności sędziów i niezawisłości sędziowskiej. Rada powinna wziąć pod uwagę wszelkie okolicz-

ności, wykazać czy interes publiczny przemawiał za wyrażeniem zgody na pozostawienie skarżącej w stanie czynnym czy wręcz przeciwnie; podnieść dlaczego nie uwzględniono interesu indywidualnego odwołującego się sędziego. Uchwała KRS nie może sprawiać wrażenia arbitralnej lub podjętej przy zastosowaniu niejasnych kryteriów.

Na marginesie Sąd Najwyższy zwraca uwagę na fakt, że w aktach osobowych (k. 289) zalega pismo skarżącej z 31 lipca 2017 r., którym złożyła ona Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego, na podstawie art. 69 § 1 i 3 p.u.s.p. Uczyniła to w stanie prawnym, który nie wymagał zgody Ministra Sprawiedliwości, ani żadnego innego organu na pozostanie na stanowisku sędziego w stanie czynnym do ukończenia 70 roku życia. Przy ponownej analizie, KRS powinna rozważyć, czy oświadczenie to mogło wywołać skutki prawne odnośnie do sytuacji prawnej skarżącej i czy skutki te – jeżeli nastąpiły – mogły mieć wpływ na postępowanie zainicjowane oświadczeniem z 6 lipca 2018 r., w szczególności w aspekcie jego bezprzedmiotowości.

W związku z powyższym, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. oraz art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 41 ust. 3 ustawy o KRS, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2019 r. I NO 13/19

Teza:

Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów jest prawomocna i nie przysługuje od niej żaden środek odwoławczy.

Przewodniczący: sędzia SN Antoni Bojańczyk (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Marek Dobrowolski, Mirosław Sadowski.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania T. S. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2018 z dnia 19 października 2018 r.

w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągającego wiek przejścia w stan spoczynku,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 kwietnia 2019 r.

odrzuca odwołanie.

UZASADNIENIE

Pismem z 29 czerwca 2018 r. Sędzia Sądu Okręgowego w K. T. S. oświadczył Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w K.. Do oświadczenia załączył zaświadczenie lekarskie z 18 czerwca 2018 r. oraz zaświadczenie psychologiczne z 28 czerwca 2018 r. stwierdzające, że ze względu na stan zdrowia jest zdolny do dalszego pełnienia urzędu sędziego. Celem podjęcia decyzji w przedmiocie wniosku Sędziego T. S. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wyznaczył właściwy zespół do przygotowania rekomendacji odnośnie wniosku sędziego, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił Krajowej Radzie Sądownictwa opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.; dalej cyt. jako ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa). Po przeanalizowaniu materiałów, przesłanych przez Prezesa Sądu Okręgowego w K., zawierających informacje dotyczące aktualnej sytuacji VII Wydziału Cywilnego Odwoławczego tego Sądu, dane dotyczące wpływu i ruchu spraw w ww. wydziale, dane statystyczne, dane dotyczące nieobecności w pracy, a także wyciąg z protokołu posiedzenia Kolegium Sądu Okręgowego w K. z dnia 7 września 2018 r., obejmujący uchwałę tego Kolegium, wyrażającą jednogłośnie pozytywną opinię w przedmiocie wniosku uczestnika postępowania o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego przez T. S. Zespół członków Krajowej

Rady Sądownictwa na posiedzeniu 18 września 2018 r. przyjął stanowisko o rekomendowaniu Krajowej Radzie Sądownictwa niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez uczestnika postępowania uznając, że brak jest podstaw do wyrażenia zgody, ponieważ nie przemawia za tym interes wymiaru sprawiedliwości. Dane statystyczne – aktualne obciążenie pracą Sędziego T. S., jak też VII-go Wydziału Cywilnego Odwoławczego, prowadzą do wniosku, że przejście w stan spoczynku Sędziego nie spowoduje istotnego zakłócenia zarówno pracy tego Wydziału, jak i całego Sądu Okręgowego K. Brak jest również ważnego interesu społecznego przemawiającego za wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez uczestnika postępowania. Stanowisko powyższe Zespół podjął 2 głosami „za” oraz 1 głosem „przeciw”.

Uchwałą nr (...) /2018 z dnia 19 października 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa na podstawie art. 69 § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52 ze zm., dalej cyt. jako Pusp), nie wyraziła zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Pana T. S. – sędziego Sądu Okręgowego w K.. W motywach uchwały stwierdzono, że – zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa – nie ma podstaw do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Pana T. S., ponieważ jego przejście w stan spoczynku nie spowoduje istotnego zakłócenia zarówno pracy VII Wydziału Cywilnego Odwoławczego, jak i całego Sądu Okręgowego K. Wobec powyższego ani interes wymiaru sprawiedliwości, biorąc pod uwagę wielkość decernatu oraz rodzaj załatwianych spraw, ani ważny interes społeczny nie przemawia za wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez wnioskodawcę. Za niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Pana T. S. oddano 8 głosów oraz 1 głos „przeciw”, przy 4 głosach „wstrzymujących się”. Uchwałą została doręczona wnioskodawcy z informacją (uzasadnienie uchwały), że jest ona ostateczna.

Uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa została zaskarżona przez sędziego Pana T. S. odwołaniem datowanym na 5 grudnia 2018 r. Autor odwołania zarzucił zaskarżonej uchwałę sprzeczność z prawem polegającą na: mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniu przepisów procedury o postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa ze względu na brak wszechstronnego rozpoznania sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa) oraz brak uzasadnienia dla rozstrzygnięcia zawartego w uchwale (art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa), bowiem przytoczenie „gołej” treści przepisu art. 69 ust. 1b zd.1 Pusp nie jest „żadnym uzasadnieniem”, a także brak pouczenia o tym, że uchwałą można zaskarżyć do Sądu Najwyższego i o sposobie zaskarżenia oraz naruszenie przepisów prawa materialnego art. 69 § b Pusp przez jego niewłaściwe zastosowanie wobec sprzeczności rozstrzygnięcia z uzasadnionym interesem wymiaru sprawiedliwości oraz ważnym interesem społecznym. W motywach odwołania Autor wskazał, że cyt. „uzasadnienie uchwały, podobnie jak uzasadnienie wyroku (zob. przepis art. 328 § 2 k.p.c.), powinno zawierać najpierw podstawę faktyczną rozstrzygnięcia, a więc wskazanie faktów, których istnienie nie budzi wątpliwości. Tu należało przytoczyć dane całego Wydziału. Potem powinien być obszerny wywód, który przekonałby mnie i każdą osobę czytającą uchwałę, że moje przejście w stan spoczynku nie spowoduje istotnego zakłócenia pracy Wydziału i całego Sądu Okręgowego oraz sądów rejonowych okręgu, bo nie będą potrzebne delegacje sędziów do orzekania w Wydziale. Dalej – w podstawie faktycznej należało uwzględnić okoliczność, że od lutego i marca 2018 r. dwie osoby spośród sędziów pozostaje na długotrwałych zwolnieniach lekarskich i jedna z nich być może powróci do pracy w maju 2019 r. (zależy to od decyzji lekarzy), a druga ma być poddawana rehabilitacji do lata 2019 r., a nawet dłużej. W tej sytuacji kierownictwo Sądu Okręgowego zadbało o delegację jedne-

go sędziego z Sądu Rejonowego w K. do orzekania w VII Wydziale, która jest pomocna, ale tylko częściowo zapełniła lukę po dwóch sędziach, a jej skutkiem było pogłębienie się trudności w Wydziale Cywilnym Sądu Rejonowego w K. Dane statystyczne za 11 miesięcy 2018 r. (załącznik nr 3) pokazują, że delegacja do orzekania dla jednej osoby tylko w połowie zapełniła lukę po dwóch sędziach na zwolnieniach lekarskich i z tego powodu nie uda się powtórzyć wyniku z 2017 r., co wywoła dalszy wzrost zaległości (niezależnych spraw). Te wszystkie kwestie zostały całkowicie pominięte w uzasadnieniu uchwały, bo jedno lakoniczne zdanie, nie spełnia wymogów formalnych uzasadnienia i uzasadnieniem nie jest”. Odwołujący się stwierdził także, że cyt. „[d]otąd załatwiał co najmniej tyle spraw co sędzia niefunkcyjny plus wszystkie sprawy wieczystoksięgowe”, oraz wskazał, że cyt. „w 2013 roku napisał 256 uzasadnień w sprawach apelacyjnych ‘Ca’ – w druku wyszło około 2 050 stron (średnio 8 stron na uzasadnienie); asystent nie pomógł m[u] napisać nawet jednej strony. Starał się utrzymać wysoki poziom tych uzasadnień pod względem wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego, stosowanych zasad logicznego rozumowania, jasności wykładu, poprawności językowej, wykorzystania literatury prawniczej i orzecznictwa sądowego”. W odwołaniu jego Autor wskazał także na to, że cyt. [u]zasadnienie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, prócz podstawy faktycznej i rozważań jej dotyczących, powinno zawierać także podstawę prawną. Wyjaśnienie podstawy prawnej polega nie tylko na przytoczeniu przepisów prawa, mających tu zastosowanie, ale i na wskazaniu łącznie z nimi, w jaki sposób wpływają one na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez Krajową Radę Sądownictwa”. W zaskarżonej uchwale nr (...)/2018 zostały przytoczone tylko przepisy prawa bez jakiegokolwiek wyjaśnienia, jak Rada rozumie interes wymiaru sprawiedliwości i jaki jest merytoryczny sens pojęcia „ważny interes społeczny”. Takiego wyjaśnienia nie może – zdaniem Odwołującego się – zastąpić lapidarna konstatacja, że aktualne obciążenie pracą nie uzasadnia dalszego zajmowania stanowiska sędziego, „nawet pomijając okoliczności, że to nie jest prawdą”. Wreszcie podniósł Autor odwołania, że cyt.: „[k]olejnym błędem [zaskarżonej] uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, to niezamieszczenie w niej pouczenia o sposobie i terminie zaskarżenia (art. 42 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). Niewątpliwie w tego typu sprawach przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 44 ust. zd. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa), bo nie dotyczy ich wyłączenie określone w art. 44 ust. 1 z 2 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (wyłączenie dotyczy wniosków o przeniesienie w stan spoczynku). Co prawda przepis art. 69 § 1b zd. 2 Pusp stanowi, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna, ale należy go rozumieć tak, jak na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem uchwała jest ostateczna w administracyjnym toku instancji, bo przysługuje od niej odwołanie do sądu”.

Uzasadniając w ten sposób odwołanie, jego autor sformułował dwa alternatywnie ujęte wnioski procesowe, to jest bądź to o orzeczenie co do istoty sprawy przez wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska lub przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na powyższe odwołanie datowanej na dzień 5 stycznia 2019 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o odrzucenie odwołania Pana T. S. w całości. Wskazał, że cyt. „Krajowa Rada Sądownictwa, nie odnosząc się merytorycznie do podnoszonych zarzutów, stwierdza, że od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 19 października 2018 r. w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego osiągniętego wiek przejścia w stan spoczynku nie przysługuje środek odwoławczy. Zgodnie z art. 69 § 1b zd. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustro-

ju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.) uchwała w tym przedmiocie jest ostateczna”.

Do powyższej odpowiedzi pismem procesowym z dnia 11 lutego 2019 r. ustosunkował się Skarżący. Wywiódł w nim m.in., że cyt.: „[w] nauce prawa przyjmuje się, że przez decyzję należy rozumieć kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administrujących w państwie organów, wydany w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, finansowego itp., akt o charakterze władczym i zewnętrznym rozstrzygający konkretną sprawę określonej osoby fizycznej lub prawnej. O tym, czy dany akt (werdykt) administracyjny jest decyzją administracyjną, przesądzać powinna istota rozstrzygnięcia. W związku z tym bez znaczenia jest, jaką nazwę nadano rozstrzygnięciu, w szczególności to, czy w jego treści użyty został wyraz ‘decyzja’, czy też inny wyraz, np. ‘zezwolenie’, ‘potwierdzenie’, ‘koncesja’, ‘orzeczenie’, ‘zgoda’, ‘uprawnienie’, ‘nakaz’, ‘przydział’. Kryterium kwalifikującym dany akt organu administracyjnego jako decyzję administracyjną jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki niepodporządkowanej organowi (będącej na zewnątrz niego) bądź poprzez przyznanie lub odmowę przyznania jej uprawnień, bądź nałożenia obowiązków, bądź przez stwierdzenie istnienia pewnego uprawnienia lub obowiązku w sferze prawa administracyjnego, finansowego, a niekiedy innego. Rozstrzygnięcie to powinno mieć formę przewidzianą przez kodeks postępowania administracyjnego lub inną właściwą ustawę. Z tych względów uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa należy uznać za swoistą decyzję administracyjną wydaną przez organ kolegialny”. Stwierdził także, że cyt. „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Sędzia jest obywatelem polskim i ma takie same prawa jak każdy. Dlaczego więc Krajowa Rada Sądownictwa odmawia mu prawa do rozpatrzenia jego odwołania przez sąd ??? Moim zdaniem słowa ustawy ‘uchwała jest ostateczna’ nie rozstrzygają jednoznacznie o tym, że odwołanie do sądu od takiej uchwały nie przysługuje. Należy więc przyjąć, że owo sformułowanie ma takie znaczenie, jakie mu od kilkudziesięciu lat przypisywano, jeśli nie chcemy zaprzeczyć racjonalności ustawodawcy. Dodatkowo trzeba zauważyć, że nawet gdyby były wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej, to należy je rozstrzygnąć na korzyść wyżej wymienionej konstytucyjnej zasady sądowności”.

Do tej „odpowiedzi na odpowiedź” złożonej przez Sędziego T. S. odniósł się Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa w piśmie z dnia 19 marca 2019 r. Podtrzymując wnioski o odrzucenie odwołania podniósł m.in., że cyt.: „czynności procesowe są podejmowane przez Krajową Radę Sądownictwa poza jakimkolwiek administracyjnym tokiem instancji. Prawodawca nie przewiduje bowiem żadnego organu wyższego stopnia nad Krajową Radą Sądownictwa, który mógłby rozpoznawać odwołania od uchwał Rady w sposób zgodny z zasadą dwuinstancyjności, należąca do kanonu ogólnego postępowania administracyjnego. Postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa ma charakter jednoinstancyjny, albowiem jedynym organem rozstrzygającym sprawę co do istoty jest Krajowa Rada Sądownictwa”, oraz że z „art. 69 § 1b zd. drugie Pusp wynika wyłączenie sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wydawanych na tej podstawie. Innymi słowy, przepis ten tworzy wyjątek od ogólnej zasady sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych, przewidzianej w art. 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”. Wskazano również, że cyt. „że ‘ostateczność’ w rozumieniu art. 69 § 1b Pusp wyklucza możliwość złożenia odwołania od uchwały [Krajowej] Rady [Sądownictwa] wydanej

na tej podstawie jest zatem najbardziej oczywistym rezultatem wykładni analizowanego przepisu i jako taki powinien zostać przyjęty jako prawidłowy”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie Sędziego T. S. podlegało odrzuceniu, jako niedopuszczalne z mocy ustawy.

Przepis art. 43 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – który należy zaliczyć do (nielicznych) przepisów tworzących podstawowe zręby konstrukcyjne szczególnego procesu przed Krajową Radą Sądownictwa – łączy skutek procesowy w postaci uzyskania przez uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa przymiotu prawomocności ze zmaterializowaniem się układu normatywnego, w którym cyt. „od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje odwołanie”. Z tym ujęciem normatywnym została ściśle skorelowana treść art. 44 ust. 1 ustawy, który w legitymację do zaskarżania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (wniesienia odwołania od uchwały) wyposażył każdego uczestnika postępowania – o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Nie ulega wątpliwości, że w zdaniu drugim tego przepisu ustawodawca wyraźnie przesądził, że w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (chodzi o rozpatrywanie przez Krajową Radę Sądownictwa wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku) – „odwołanie nie przysługuje”, a zatem uchwała Krajowej Rady Sądownictwa już z chwilą jej wydania uzyskuje atrybut prawomocności. Co do innych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, to sprawa prawomocności nie przedstawia się już w tak jednoznaczny sposób. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa nie przesądza wcale tego, w jaki sposób (od strony techniki legislacyjnej, którą mógłby się posłużyć ustawodawca) przepisy odrębne mają „stanowić inaczej” w przedmiocie niedopuszczalności wniesienia odwołania od uchwały, co skutkuje stanem prawomocności. O ile w obrębie sąsiadujących ze sobą przepisów art. 43 i 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa ustawodawca jednolicie i z punktu widzenia semantycznego niewątpliwie konsekwentnie operuje sformulowaniem „odwołanie [od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa] nie przysługuje”, a tego rodzaju rozwiązanie należy wyraźnie identyfikować z powstaniem stanu prawomocności (rozumianej jako niezaskarżalność uchwały Krajowej Rady Sądownictwa), to nie jest wcale oczywiste, jakie skutki prawne należałoby wiązać z ewentualnym użyciem w innych miejscach systemu prawnego (w tzw. aktach związkowych, do których przede wszystkim należy Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przyznaje Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencje do orzekania w przedmiocie określonych spraw związanych ze statusem służbowym sędziów) określenia innego niż „odwołanie nie przysługuje” w kontekście określenia stanu stabilności procesowej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w obrocie prawnym. Takie wątpliwości mogą się nasuwać na tle regulacji art. 69 § 1b zd. drugie Pusp, w którym to przepisie – w kontekście uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów – ustawodawca mówi o tym, że uchwała ta jest – *verba legis* – ostateczna. Powstaje zatem pytanie o to, w jaki sposób należy wyklądać sformułowanie „uchwała ostateczna”, którego użyto w treści przepisu art. 69 § 1b Pusp, tj. pytanie o to, jakie skutki wiążą się ze stanem ostateczności danej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa oraz – dalej – czy wolno ten skutek (skrótowo, bez normatywnego rozwinięcia określony w Prawie o ustroju sądów powszechnych jako ostateczność) utożsamiać ze stanem prawomocności, który materializuje się wówczas, gdy od uchwały

Krajowej Rady Sądownictwa „odwołanie nie przysługuje”. Całe zagadnienie można zatem zredukować do pytania o to, czy „ostateczność” o której mowa w przepisie art. 69 § 1b zd. drugie Pusp jest równoznaczna ze stanem prawomocności, a zatem z układem czy stanem procesowym, w którym uchwała Krajowej Rady Sądownictwa stanowi „ostatnie słowo” w postępowaniu, bowiem nie ulega ona już zaskarżeniu przez żaden podmiot (nikomu nie przysługuje środek odwoławczy od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa).

Otóż rozważając wzajemny stosunek zwrotów „uchwała prawomocna” (tj. taka, od której nie przysługuje żadnemu podmiotowi odwołanie) i „uchwała ostateczna”, należało się w pierwszej kolejności zastanowić nad tym, jakie skutki procesowe należy wiązać ze sformulowaniem „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”. Inaczej bowiem niż w przypadku przepisu art. 43 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w którym wyraźnie wskazano na warunek normatywny uzyskania przez uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa przymiotu prawomocności, ustawodawca w przepisie art. 69 § 1b zd. drugie Pusp nie wskazuje wyraźnie na żadne warunki procesowe powstania tego stanu (stanu ostateczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa). Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do następującego wniosku: dany desygnat charakteryzujący się przymiotem ostateczności odznacza się finalnością, stabilnością, niepodważalnością. Przenosząc te jednoznaczne ustalenia leksykalne na grunt przepisu art. 69 § 1b zd. drugie Pusp – i przyjmując je za podstawę zdekodowania prawidłowej treści normy wyrażonej w tym przepisie – oraz odnosząc je i wiążąc ze znaczeniem zwrotu „uchwała ostateczna” osadzonego w jednoznacznym kontekście procesowym należy stwierdzić, że ostateczność uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w art. 69 § 1b zd. drugie Pusp musi być rozumiana jako stan, w którym na uchwałę nie przysługuje w postępowaniu zainicjowanym i przeprowadzonym przed Krajową Radą Sądownictwa żaden środek odwoławczy – jest to zatem uchwała ostateczna (prawomocna). Za takim rozumieniem sformułowania użytego przez ustawodawcę w treści przepisu art. 69 § 1b zd. drugie Pusp przemawia także okoliczność, że z żadnego innego przepisu (czy to Prawa o ustroju sądów powszechnych, czy ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa) nie wynika konieczność rozumienia określenia „uchwała ostateczna” w sposób odmienny, niżby to miało wynikać z odczytania tego sformułowania poprzez pryzmat – mającej prymat w procesie dekodowania znaczenia przepisów – wykładni językowej, a zatem odmiennie niż, uchwała, która nie podlega zaskarżeniu. Sens literalny przepisu art. 69 § 1b zd. drugie Pusp rysuje się więc jednoznacznie. Przepis ten stanowi wyraźny wyjątek od wyartykułowanej w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa ogólnej zasady zaskarżalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego z powodu ich sprzeczności z prawem (art. 44 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). Nie sposób zatem zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego się wyartykułowanym w piśmie procesowym z dnia 11 lutego 2019 r. i nawiązującym do przedstawionego w tym piśmie sposobu wykładni zwrotu „uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna”, że cyt.: „[m]oim zdaniem słowa ustawy ‘uchwała jest ostateczna’ nie rozstrzygają jednoznacznie o tym, że odwołanie do sądu od takiej uchwały nie przysługuje”, a „[d]odatkowo trzeba zauważyć, że nawet gdyby były wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej, to należy je rozstrzygnąć na korzyść wyższej wymienionej konstytucyjnej zasady sądowności, na co wielokrotnie wskazywały w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny”. Wykładnia literalna art. 69 § 1b zd. drugie Pusp jest tu decydująca: prowadzi ona do jednoznacznej konkluzji, że w tych sprawach ustawodawca nie przewiduje drogi sądowej (odwoławczej), co jest zresztą zgodne ze zdaniem drugim art. 78 Konstytucji RP. Nie sposób także nie zwrócić uwagi na to, że – co trafnie podnosi Przewod-

niczący Krajowej Rady Sądownictwa w piśmie z 19 marca 2019 r. – że cyt.: „odwołanie od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wydawanych na podstawie art. 69 § 1b Pusp nie korzysta z ochrony wynikającej z art. 60 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Przejście sędziego w stan spoczynku w związku z osiągnięciem ustawowo określonej granicy wieku jest bowiem zasadą konstytucyjną regulowaną przez art. 180 ust. 4 Konstytucji RP. Możliwość ‘dalszego zajmowania stanowiska sędziego’ nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki powołanej do pełnienia urzędu sędziego, ale specyficznym środkiem prawnym pozwalającym Krajowej Radzie Sądownictwa na bieżące reagowanie na aktualne potrzeby wymiaru sprawiedliwości”.

Zaprezentowany powyżej wynik wykładni językowej na pierwszy rzut oka może naruwać pewne wątpliwości z punktu widzenia zgodności regułą interpretacyjną bazującą na zakazie rozumienia różnobraźnych zwrotów w ten sam sposób (w tym przypadku prawomocności – z jednej strony – i ostateczności z drugiej), tj. z dyrektywą zakazu wykładni synonimicznej tekstu normatywnego. Wątpliwości te mają jednak w istocie rzeczy czysto pozorny charakter. Rzecz przecież w tym, że wyłącznie z tego powodu, iż ustawodawcy nie udało się w praktyce sprostać należycie rygorystycznym wymogom prawidłowej legislacji, hołdującej zasadzie jednolitości terminologicznej i omyłkowo określił on ten sam stan prawny (w tym przypadku niedopuszczalność wniesienia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów) za pomocą dwóch odmiennych sformułowań – nie wolno sztucznie „odwracać” sposobu dekodowania znaczenia dwóch różnych zwrotów, tak aby nadać im niejako „na siłę” odmienne znaczenie(-a) wyłącznie w imię zapewnienia zgodności z wyżej wymienioną dyrektywą interpretacyjną. Byłoby to zaiste scholastyczne rozumienie (i stosowanie) zakazu wykładni synonimicznej, niewiele mające wspólnego z rzeczywistą funkcją tej wskazówki interpretacyjnej. Nie wolno bowiem absolutyzować znaczenia zakazu wykładni synonimicznej, ale – także – nie należy nadawać mu wypaczonego znaczenia, grożącego znacznie poważniejszymi ujemnymi konsekwencjami w sferze prawidłowej wykładni prawa niż – wyjątkowe – odstępianie od jego respektowania. Zakaz wykładni synonimicznej traci sens w sytuacji, w której ustawodawca (omyłkowo i wbrew idealizującemu postulatowi tzw. ustawodawcy racjonalnego) operuje dwoma różnymi zwrotami na określenie tej samej sytuacji prawnej czy faktycznej. W tym przypadku konsekwentne przestrzeganie zakazu wykładni synonimicznej musiałyby prowadzić do sztucznego dopatrywania się w niezamierzonym przez ustawodawcę braku precyzji terminologicznej rzekomych różnic znaczeniowych. Brak harmonizacji terminologicznej pomiędzy ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa a Prawem o ustroju sądów powszechnych ewidentnie nie miał celowego charakteru, zatem odwoływanie się do zasady zakazu wykładni synonimicznej jako podstawy dla rzekomego różnicowania zakresów znaczeniowych określeń „prawomocność” i „ostateczność” byłoby w tym przypadku całkowicie nieuzasadnione.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na to, że z wyraźnej odrębności terminologicznej pomiędzy przepisem art. 43 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i art. 69 § 1b zd. drugie Pusp Autor odwołania próbuje wywieść daleko idące konsekwencje w sferze stosowania określonej ścieżki procesowej dla postępowania toczącego się przed Krajową Radą Sądownictwa. Otóż stara się on wykazać, że postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa stanowi postępowanie administracyjne, bowiem sformułowanie „uchwała jest

ostateczna” należy rozumieć tak, jak na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego; Krajowa Rada Sądownictwa jest „organem administracyjnym o właściwości szczególnej (lub *quasi*-organem administracyjnym)”. Zapatrywanie to jest nietrafne. Stoi ono w jaskrawej sprzeczności z powszechnie uznawanym konstytucyjnym charakterem samej Krajowej Rady Sądownictwa oraz ustrojowym charakterem postępowania prowadzonego przed Radą. Jednoznacznym, normatywnym przejawem szczególnego, ustrojowego charakteru Krajowej Rady Sądownictwa i prowadzonego przed nią postępowania jest przepis art. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, zgodnie z którym w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Odwołujący się w sformułowaniu „uchwała jest ostateczna” widzi – niesłusznie – refleks postępowania administracyjnego. Tego rodzaju zapatrywanie prawne powinno jednak konsekwentnie doprowadzić Autora odwołania nie tylko do wniosku, że zbędne jest stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o której mowa w przepisie art. 69 § 1b zd. pierwsze Pusp (por. art. 44 ust. 3 zd. pierwsze ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa), ale że wadliwa jest także ustalona przez ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa właściwość funkcjonalna Sądu Najwyższego do rozpoznania odwołania na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa, bowiem postępowanie to (jako postępowanie administracyjne) powinno toczyć się w trybie i na zasadach przewidzianych przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a sądem właściwym do rozpoznania tego typu skargi powinien być, jak się wydaje, właściwy miejscowo Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r.

I NO 11/18

Tezy:

1. Art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach stanowi samodzielną normę, będącą podstawą do określenia zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku po ukończeniu 60/65 roku życia, w dniu wejścia w życie ustawy.

2. Skutki w postaci dalszego orzekania przez grupę sędziów objętych treścią przepisu przejściowego, mogły nastąpić z chwilą dopełnienia określonych warunków przy uwzględnieniu treści art. 69 § 1 pusp, czyli *ex lege*. Rola Ministra Sprawiedliwości polegała jedynie na przyjęciu oświadczenia.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Mirosław Sadowski, Grzegorz Żmij

w sprawie z odwołania M. D.

od odcyzji Ministra Sprawiedliwości Nr (...) z dnia 6 listopada 2017 r. w przedmiocie odmowy udzielenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 lipca 2019 r.

odrzuca odwołanie.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 6 października 2017 r. M. D. – Sędzia Sądu Apelacyjnego w (...) (dalej: Odwołująca się) złożyła Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po ukończeniu 60 roku życia. Przedstawiła jednocześnie zaświadczenie psychologiczne oraz zaświadczenie lekarskie.

Odwołująca się jako podstawę złożenia oświadczenia wskazała art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 z późn. zm.; dalej pusp), art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 38 z późn. zm.; dalej ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach) oraz art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452; dalej: ustawa o zmianie ustawy pusp).

W piśmie z dnia 6 listopada 2017 r. Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 69 § 1, 1b i 3 zd. 1 pusp, nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez Odwołującą się.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie oświadczenia woli o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego skierowanym do Ministra Sprawiedliwości Odwołująca się podniosła, że przedłużenie wykonywania służby jako sędzia nie było uzależnione od podjęcia decyzji przez Ministra Sprawiedliwości uregulowanej w art. 69 § 1b pusp. Wyjaśniła, że przepis

art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach, który stanowił podstawę do złożenia ww. oświadczenia na skutek ukończenia 60 roku życia, nie odsyłał do treści art. 69 § 1b pusp. Zatem w ocenie Odwołującej się jedynym warunkiem dalszego orzekania było złożenie oświadczenia woli i zaświadczenia dotyczącego stanu zdrowia, który to warunek został spełniony.

Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 13 grudnia 2017 r. uznał, że brak było podstaw do ponownego rozpoznania złożonego oświadczenia.

Odwołująca się w piśmie zatytułowanym „odwołanie”, zarzucając brak właściwej kwalifikacji złożonego wniosku, podtrzymała wcześniejszą argumentację. Wyjaśniła ponadto, że przepisy pusp przewidują środek odwoławczy w przypadku niewyrażenia zgody przez Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego. Podkreśliła, że podstawę tą stanowi tryb odwoławczy uregulowany w pusp, dotyczący wydawania decyzji w zakresie zajmowania stanowiska sędziego lub powrotu na to stanowisko (tj.: art. 73 § 2, art. 74 § 2 w zw. z art. 70 § 1 i art. 71 § 3 pusp). Wobec tego „odwołanie” należało skierować do Sądu Najwyższego jako właściwego w tej sprawie.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na pismo zatytułowane jako „odwołanie” wniósł o jego odrzucenie. Podniósł m.in., że w przypadku Odwołującej się przedstawienie zaświadczenia lekarskiego stanowiło jedynie podstawowy, obok złożenia oświadczenia woli, wymóg formalny umożliwiający ewentualne skorzystanie z uprawnienia wynikającego z art. 69 § 1b i 3 pusp. Ostatecznie, o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego zdecydować mógł tylko Minister Sprawiedliwości. Podkreślił również, że odwołanie do Sądu Najwyższego przysługuje jedynie w odniesieniu do enumeratywnie wyliczonych w pusp decyzji Ministra Sprawiedliwości, jak i Krajowej Rady Sądownictwa. Powyższe regulacje nie mogły stanowić podstawy do wniesienia odwołania w tej sprawie, bowiem wolą racjonalnego ustawodawcy było ograniczenie zakresu zaskarżenia poszczególnych rozstrzygnięć.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie przed Sądem Najwyższym został przedstawiony problem przechodzenia sędziów sądów powszechnych w stan spoczynku z uwagi na obniżenie wieku emerytalnego, na skutek zmiany treści przepisu art. 69 § 1 pusp, która nastąpiła z dniem 1 października 2017 r.

Przed odniesieniem się do głównych rozważań w sprawie przypomnieć należy, że przepis art. 69 § 1 pusp w wersji obowiązującej przed 12 sierpnia 2017 r. stanowił, że sędzia przechodził w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo z dniem osiągnięcia wieku określonego w § 1a, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczył Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawił zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Zgodnie zaś z art. 69 § 3 zd. pierwsze pusp, w razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w § 1, sędzia mógł zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia.

Zatem możliwość kontynuowania pracy na stanowisku sędziego po osiągnięciu określonego ustawowo wieku była uzależniona od aktu woli sędziego, który mógł nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczyć Ministrowi Sprawiedliwości chęć dalszego zajmowania stanowiska. Jeżeli przedstawił przy tym zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, mógł nadal pełnić czynnie służbę, bez konieczności uzyskiwania zgody jakiegokolwiek organu.

W wyniku pierwszej nowelizacji, która weszła w życie 12 sierpnia 2017 r., na mocy art. 1 pkt 26 lit. b ustawy o zmianie ustawy pusp, dodano art. 69 § 1b pusp, a na mocy art. 1 pkt 26 lit. c ustawy o zmianie ustawy pusp, zmieniono treść brzmienia art. 69 § 3 pusp. Powyższe spowodowało przekazanie do wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości rozpoznawania wniosków sędziów o wyrażenie zgody na dalsze wykonywanie obowiązków zawodowych aż do osiągnięcia 70 roku życia.

Następnie w dniu 1 października 2017 r. weszła w życie druga nowelizacja, w wyniku której art. 13 pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy pusp nadał nowe brzmienie art. 7 pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach, który następnie zmienił treść art. 69 § 1 pusp i wprowadził granicę wieku przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 (kobiety) lub 65 (mężczyźni) roku życia.

Tak więc zgodnie z art. 69 § 1 pusp (w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2017 r.) sędzia przechodził w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65 roku życia w przypadku mężczyzny, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczył Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawił zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Stosownie natomiast do treści art. 69 § 1b pusp, Minister Sprawiedliwości mógł wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym stanowił w § 1, sędzia pozostawał na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania. Ponadto zgodnie z art. 69 § 3 zd. pierwsze, w razie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody, o której mowa w § 1b, sędzia mógł zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia.

Tym samym, przechodzenie sędziów w stan spoczynku związane było z przekroczeniem przez sędziego odpowiednio wieku 60/65 lat, określonego w ustawie. Oznaczało to, że z chwilą spełnienia określonego w tym przepisie warunku, sędzia przechodził w stan spoczynku z mocy prawa. Jednocześnie przepis ten określił wyjątek od tej zasady, ujęty w sformułowaniu „chyba, że złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 69 § 1 ustawy, o której mowa w art. 7”. Chodziło zatem o złożenie Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenia woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawienie zaświadczenia stwierdzającego, że sędzia jest zdolny ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Zaświadczenie to miało być wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Kwestie związane z takimi zaświadczeniami regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 września 2014 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1293 z późn. zm.).

Odwołująca się w dniu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach ukończyła wiek 60 lat uprawniający ją do przejścia w stan spoczynku na nowych zasadach. Z uwagi na powyższe, zaraz po wejściu w życie nowelizacji (tj. 1 października 2017 r.), pismem z dnia 6 października 2017 r. złożyła drogą służbową tj. Prezesowi Sądu Apelacyjnego w (...) oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska, dołączając aktualne zaświadczenie lekarskie i psychologiczne.

Z uwagi na to, że Odwołująca się przekroczyła granicę obniżonego wieku emerytalnego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulacje prawne mające zastosowanie w tym konkretnym stanie faktycznym sprawy. Z treści art. 69 pusp nie wynika, że norma ta dotyczy sędziów, którzy w dniu wejścia w życie ustawy, ukończyli określoną granicę wiekową. Zaznaczyć jednakże przy tym należy, że trudności przy ocenie, który przepis, obowiązujący w jakim czasie, zastosować do danego stanu faktycznego, wynikają z tego, że uchylony przepis najczęściej już przed utratą mocy obowiązującej był stosowany do określonych stanów faktycznych, tak więc mógł wywołać określone skutki prawne. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, określenie przez ustawodawcę utraty mocy obowiązującej przez normę prawną nie oznacza wcale, że uchylony lub zmieniony przepis nie wywołuje nadal skutków prawnych. Jak wynika z orzeczeń Trybunału, normy dawnego, uchylonego lub zmienionego prawa zachowują moc i mogą być poddane kontroli konstytucyjności dopóki, dopóty na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK 2001 nr 8, poz. 257).

Wobec powyższego podstawowe znaczenie w sprawie miała norma zawarta w przepisie przejściowym ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach. Zgodnie z art. 26 ust. 1 tej ustawy sędzia, który najpóźniej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy ukończył 60 rok życia w przypadku kobiety, a 65 rok życia w przypadku mężczyzny lub którym w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pozostało mniej niż 6 miesięcy do ukończenia odpowiednio 60 albo 65 roku życia, przechodzi w stan spoczynku z dniem następującym po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że przed tą datą złoży oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 69 § 1 ustawy pusp, lub takie oświadczenie i zaświadczenie złożyli na podstawie przepisów dotychczasowych. Tak więc, w przypadku kobiet wiek ten został określony na 60 rok życia lub sytuację, kiedy w dniu wejścia w życie ustawy sędziemu pozostało mniej niż 6 miesięcy do ukończenia 60 roku życia. Spełnienie warunku związanego z osiągnięciem przez sędziego wskazanego wieku skutkowało przejściem w stan spoczynku z dniem następującym po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Wobec tego, skoro Odwołująca się ukończyła wiek 60 lat w dniu wejścia w życie ustawy, zastosowanie miały przepisy przejściowe.

W literaturze zaznacza się, że prawidłowe stosowanie prawa wymaga dokonania właściwego wyboru przepisu prawa mającego znaczenie w danej sprawie, jego należytej wykładni oraz zastosowania. Zastosowanie właściwego przepisu to nie tylko stosowanie właściwej jednostki redakcyjnej w znaczeniu numeru przepisu. W prawie intertemporalnym chodzi o należyte zastosowanie przepisu obowiązującego w określonym czasie, tak by przepis ten był adekwatny do zdarzenia prawnego z punktu widzenia czasu zdarzenia oraz oceny jego skutków. Stosowanie właściwej wersji oraz właściwego przepisu może natomiast być dokonywane jedynie przy prawidłowej, zgodnej z zasadami konstytucyjnymi oraz potwierdzającymi je orzeczeniami Sądu Najwyższego regułami. Zasady te odnoszą się zarówno do oceny konkretnych rozwiązań prawnych, jak i mających charakter pomocniczy przepisów przejściowych, ułatwiających lub też wręcz wprowadzających w praktyce dodatkowe wątpliwości przy dokonywaniu oceny, jaki przepis powinien mieć w konkretnym przypadku zastosowanie (M. Skonieczny, A. Okoń, Przepisy i reguły intertemporalne w prawie cywilnym. Kwestie podstawowe, *Temidium* 2 (73), 2013).

Analizując dalej stan faktyczny sprawy, na skutek złożenia oświadczenia przez Odwołującą się, Minister Sprawiedliwości nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, przyjmując w podstawie swego stanowiska art. 69 § 1, 1b i 3 zd. 1 pusp.

Mając na uwadze treść i wzajemnie relację powyższych przepisów zauważyć należy, że w treści art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach, ustawodawca nie przewidział dodatkowego i decydującego trybu wyrażania zgody przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z art. 69 § 1b pusp. Przepis art. 26 ust. 1 nie zawiera żadnego odesłania w tym zakresie. Z uwagi na treść przepisu można przyjąć, że stanowi on samodzielną normę, będącą podstawą do określenia zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku, po ukończeniu 60 roku życia, w dniu wejścia w życie ustawy. Wykładnia treści przepisu przejściowego prowadzi również do wniosku, że skutki w postaci dalszego orzekania przez grupę sędziów objętych treścią przepisu przejściowego, mogły nastąpić z chwilą dopełnienia określonych warunków przy uwzględnieniu treści art. 69 § 1 pusp, czyli *ex lege*. W tym wypadku rola Ministra Sprawiedliwości polegała jedynie na przyjęciu oświadczenia. Minister nie mógł ostatecznie decydować o dalszym pozostaniu przez Odwołującą się w czynnej służbie sędziowskiej. Minister występował jedynie jako adresat złożonego oświadczenia.

Art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach stanowi wyjątek od zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku, z uwagi na wcześniejsze ukończenie – jak w przypadku Odwołującej się – wieku 60 lat. Żądanie w tym przypadku uzyskania zgody Ministra określonej w art. 69 § 1b pusp byłoby naruszeniem praw dobrze nabytych Odwołującej się, które są szczególnym przejawem zasady pewności prawa (związanej z zasadą bezpieczeństwa prawnego). Polega ona na powinności ustawodawcy respektowania praw nabytych (zarówno własnym działaniem podmiotu, jak i z mocy prawa czy na podstawie decyzji administracyjnej). Zasada ta statuuje zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących podmiotom prawa, których sfery praw dotyczyć może nowo stanowiona regulacja (J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4, 2015, s. 26). Przepis art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach – niewątpliwie o charakterze przejściowym (intertemporalnym) – stanowi odstępstwo od ogólnej zasady przyjętej w wyniku nowelizacji, co mogło uzasadniać zastrzeżenie przez ustawodawcę innych reguł związanych z przechodzeniem w stan spoczynku sędziów, aniżeli przewidziane w pusp (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r., I NO 18/18).

Jak wielokrotnie wskazywał również Trybunał Konstytucyjny, określenie przez ustawodawcę utraty mocy obowiązującej przez normę prawną nie oznacza wcale, że uchylony lub zmieniony przepis nie wywołuje skutków prawnych. Warto również zauważyć, że nakaz wyraźnego rozstrzygnięcia zagadnień intertemporalnych przez samego prawodawcę wynika z tego, że w polskim systemie prawnym nie obowiązuje żadna ogólna zasada (lub domniemanie) bezpośredniego działania prawa nowego. W tym zakresie rację ma Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste „domniemanie” przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003 nr 6, poz. 51; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lipca 2013 r., P 36/12, OTK-A 2013 nr 6, poz. 81, i z dnia 5 grudnia 2013 r., K 27/13, OTK-A 2013 nr 9, poz. 134). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niejednokrotnie zwracano uwagę, że sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na do-

kończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993 nr 1, poz. 6 i z dnia 15 lipca 1996 r., K 5/96, OTK 1996 nr 4, poz. 30 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000 nr 7, poz. 256 i z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006 nr 4, poz. 42). Niewątpliwie i w tej normie ustawodawca taką gwarancję przewidział.

Wobec tego, należy jeszcze raz podkreślić, że Minister Sprawiedliwości w tym szczególnym postępowaniu pełnił jedynie rolę adresata określonego oświadczenia, składanego przez sędziego, wraz ze stosownym zaświadczeniem lekarskim. W takiej sytuacji nie miał uprawnienia do tego, by wydać decyzję, której treścią jest wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, ani tym bardziej odmówić takiej zgody (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r., I NO 18/18). Ani ustawa pusp, ani przepisy przejściowe nie określały, że w przypadku złożenia stosownego oświadczenia przez Odwołującą się, Minister Sprawiedliwości miał obowiązek wydać określony akt władczy. Zatem samo złożenie oświadczenia przez Odwołującą się miało ten sam skutek, który przewidywał art. 69 pusp obowiązujący do dnia 11 sierpnia 2017 r. Stanowisko Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2017 r, zawierające odmowę wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego w sposób oczywisty nie mogło mieć wpływu na status Odwołującej się (nabyty z mocy prawa).

Rację ma Odwołująca się, że skoro art. 26 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach nie zawiera odwołania do art. 69 § 1b pusp, to w związku z tym samo złożenie oświadczenia wraz z zaświadczeniem lekarskim w jej przypadku przesądziło *ex lege* o dalszej możliwości orzekania na stanowisku sędziego.

Powyższe uwagi były istotne dla oceny okoliczności sprawy. Podstawową jednak do rozważenia kwestią jest sprawa dopuszczalności odwołania do Sądu Najwyższego od odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego (wydanej przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 § 1b pusp).

W rozpoznawanej sprawie do Sądu Najwyższego zostało złożone odwołanie od „decyzji Ministra Sprawiedliwości” odmawiającej wyrażenia zgody na dalsze pełnienie obowiązków sędziego. Odwołanie to zostało złożone na pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Odwołująca się w uzasadnieniu wskazała, że jej zdaniem przepisy pusp przewidują środek odwoławczy w przypadku niewyrażenia zgody przez Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego. Podkreśliła, że podstawę tą stanowi tryb odwoławczy uregulowany w pusp, dotyczący wydawania decyzji w zakresie zajmowania stanowiska sędziego lub powrotu na to stanowisko (tj. art. 73 § 2, art. 74 § 2 w zw. z art. 70 § 1 i art. 71 § 3 pusp).

Wobec powyższego rozważania należy rozpocząć od oceny dopuszczalności złożenia samego odwołania. Zaskarżona odmowa wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego została wydana przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 § 1b pusp. Stosownie do treści tego przepisu, Minister Sprawiedliwości mógł wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostawał na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania. Norma ta nie przewidywała jednak drogi odwoławczej od zajętego stanowiska. Drogi takiej nie

można również wywodzić z treści pozostałych przepisów pusp, regulujących możliwość złożenia odwołania w ściśle określonych, innych sprawach. Oznacza to, że ustawodawca wykluczył drogę odwoławczą od odmowy wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego wydanej na podstawie art. 69 pusp w brzmieniu obowiązującym od 12 sierpnia 2017 r. do 22 maja 2018 r.

Warto nadmienić, że na podstawie art. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. – o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018, poz. 848) – w dniu 23 maja 2018 r. weszły w życie kolejne zmiany w treści art. 69 pusp.; ustawodawca wycofał się z różnicowania wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów w zależności od płci. Przyjęto, że sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa (a nie Ministrowi Sprawiedliwości, jak było dotychczas) wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Zmieniono też treść art. 69 § 1b, który odąd przewiduje, że Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności, jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Pomimo braku w dalszym ciągu wskazania przez ustawodawcę wprost w treści ustawy pusp możliwości złożenia środka odwoławczego od odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że ustawodawca nie wyłączył możliwości wniesienia odwołania od uchwały KRS w tym przedmiocie. Uchwały KRS w sprawach osobowych podlegają bowiem kontroli sądowej pod względem ich zgodności z prawem na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2019 r., I NO 57/18). Nie budzi zatem wątpliwości, że wraz z przejściem kompetencji z Ministra Sprawiedliwości na Krajową Radę Sądownictwa droga odwoławcza została zapewniona. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy w podobnych sprawach, różniących się jedynie organem wydającym stosowną zgodę, przez pewien okres nie przewidziano drogi odwoławczej, gdy zgód tych udzielał Minister Sprawiedliwości.

Powyższe rozwiązanie może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, jednak w niniejszej sprawie – jak wskazano powyżej – brak jest negatywnych skutków dla Odwołującej się. Skoro bowiem dalsze zajmowanie przez Odwołującą się stanowiska sędziego nastąpiło z mocy prawa (w związku ze złożonymi przez nią oświadczeniami), to ani pismo zawierające odmowę wyrażenia zgody, ani ustawowy brak możliwości złożenia odwołania od takiego stanowiska, nie wpływają na sytuację prawną Odwołującej się. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002 nr 2, poz. 14, zwrócono uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśniono, że nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego. W rozpoznawanej sprawie ochrona praw Odwołującej się wynikała z przepisów przejściowych, które stanowiły gwarancję praw nabytych poprzez poprzednio korzystniejszy przepis. Dokonana wykładnia art. 26 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach,

jako przepisu przejściowego, spowodowała właściwe zastosowanie tej normy do przedstawionego stanu faktycznego, czego pierwotnie nie dopatrzyl się Minister Sprawiedliwości.

Przyjmując powyższe rozważania, stwierdzić trzeba, że odwołanie należało odrzucić jako niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie 398⁶ § 2 k.p.c.

Od orzeczenia zdanie odrębne złożył SSN Grzegorz Żmij.

**Zdanie odrębne
sędziego SN Grzegorza Żmija
do postanowienia Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r.,
w sprawie I NO 11/18**

1. Pomimo trafnej oceny przez większość składu orzekającego dotyczącej wadliwości zaskarżonego aktu prawnego, przyjęcie przez tę większość w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2019 r. – I NO 11/18, że należy odrzucić odwołanie, jako niedopuszczalne, w świetle art. 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej pusp) w brzmieniu ustalonym przez art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452; dalej: ustawa o zmianie ustawy pusp) – jest nietrafne.

2. Zgodzić należy się z przeprowadzoną w pierwszej części uzasadnienia przez większość składu orzekającego i będącą wynikiem przeprowadzonej analizy stanu prawnego konkluzją, że Minister Sprawiedliwości nie mógł ostatecznie zdecydować o dalszym pozostaniu przez Odwołującą się w czynnej służbie sędziowskiej.

3. Zgodzić się też należy z większością, że w określonym stanie faktycznym i prawnym Minister Sprawiedliwości pełnił jedynie rolę adresata określonego oświadczenia, składanego przez sędziego, wraz ze stosownym zaświadczeniem lekarskim i w takiej sytuacji nie miał uprawnienia do tego, by wydać decyzję, której treścią jest wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, ani tym bardziej odmówić takiej zgody.

4. Jednakże przyjęcie przez większość składu orzekającego w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2019 r. – I NO 11/18, że należy w tej sytuacji odrzucić odwołanie, jako niedopuszczalne – jest nietrafne.

Przepis art. 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zgodnie natomiast z treścią art. 180 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej sędziowie są nieusuwalni. W myśl art. 180 ust. 3 Konstytucji sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

Co bezsporne – w sprawie został wydany akt Ministra Sprawiedliwości z 6 listopada 2017 r., który w treści zawiera sformułowanie „na podstawie art. 69 ust. 1 i 1 b, ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) nie wyrażam zgody na dalsze zajmowanie przez Panią stanowiska”.

W tej sytuacji jest oczywiste, że skarżąca miała interes prawny w zaskarżeniu wyżej wymienionego aktu prawnego, a za jego uchyceniem – wyeliminowaniem z obrotu prawnego przemawia interes publiczny.

Mając powyższe na względzie odwołanie skarżącej należało uwzględnić w oparciu o art. 69 § 1 i § 1b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. pusp, w brzmieniu ustalonym przez art. 13

pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP i art. 180 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 45 Konstytucji RP i tym samym uchylić akt Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2017 r. oraz umorzyć postępowanie w sprawie.

Nie wystarczające wydaje się w tym kontekście zastosowane przez większość rozwiązanie polegające jedynie na stwierdzeniu w uzasadnieniu postanowienia daleko idącej wadliwości zaskarżonego aktu, przy jednoczesnej odmowie całkowitego wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego.

Dlatego też należałoby przyjąć, że wadliwy akt Ministra Sprawiedliwości, który ingeruje w sfery określone w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP i art. 180 ust. 1 Konstytucji RP przez zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów, nie jest pomimo to nieważny *ex lege* czy nieistniejący z mocy prawa. Przyjmując zaś jego nieważność, należy w konsekwencji orzec o jego uchyleniu.

W związku z powyższym konieczne stało się złożenie niniejszego zdania odrębnego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r.

I NO 10/18

Teza:

Prezes sądu okręgowego, jako przewodniczący kolegium tego sądu, jest uprawniony do odbierania skierowanego do kolegium pisma procesowego, także uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjętej na podstawie art. 73 § 1 u.s.p. Od dnia doręczenia takiego pisma prezesowi sądu okręgowego – przewodniczącemu kolegium tego sądu, który w tej sytuacji działa na rzecz kolegium, biegnie termin do podjęcia przez ten organ czynności procesowej, również zatem do wniesienia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, stosownie do możliwości przewidzianej w art. 73 § 2 i 3 u.s.p. Wszystkie czynności kolegium ukierunkowane na zaskarżenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, a więc sama decyzja o wniesieniu odwołania, jego sporządzenie, a także czynność faktyczna polegająca na wniesieniu odwołania, dla swojej skuteczności muszą zatem być zrealizowane w terminie wynikającym z art. 73 § 3 u.s.p., którego bieg rozpoczyna moment doręczenia uchwały przewodniczącemu kolegium, którym jest prezes właściwego sądu.

Przewodniczący: sędzia SN Marek Siwek (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania Kolegium Sądu Okręgowego w P.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2017 z dnia 27 listopada 2017 r. w przedmiocie przeniesienia sędziego w stan spoczynku, z udziałem R. P.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 lutego 2019 r.,

odrzuca odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr (...)/2017 z dnia 27 listopada 2017 r., na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) oraz art. 73 § 1 w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.) zwanej dalej u.s.p., postanowiła przenieść R. P. – sędziego Sądu Rejonowego w Ż. w stan spoczynku z dniem 8 września 2017 r.

W uzasadnieniu swojej decyzji wskazała, że Kolegium Sądu Okręgowego w P. na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2017 r. podjęło uchwałę o wystąpieniu do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o zbadanie zdolności sędzi R. P. do pełnienia obowiązków sędziego. Lekarz orzecznik ZUS orzeczeniem z dnia 19 maja 2017 r. uznał, że sędzia R. P. jest trwale niezdolna do pełnienia obowiązków sędziego z powodu choroby lub utraty sił. Zważywszy na stanowisko lekarza orzecznika, Kolegium Sądu Okręgowego w P. podjęło uchwałę o nieskładaniu sprzeciwu od tego orzeczenia i wystąpieniu z wnioskiem do Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesienie sędzi R. P. w stan spoczynku. Krajowa Rada

Sądownictwa na posiedzeniu plenarnym w dniu 7 lipca 2017 r. podjęła uchwałę o zwróceniu się do biegłych – lekarza psychiatry i psychologa o sporządzenie opinii na okoliczność oceny stanu zdrowia sędzi R. P. i jej zdolności do pełnienia czynności sędziowskich oraz stwierdzenia, czy Pani sędzia jest trwale niezdolna do pełnienia tych czynności, a jeżeli tak, od kiedy trwa stan niezdolności. Z treści opinii wynika, że u sędzi R. P. stwierdzono zaburzenia uwarunkowane sytuacyjnie. Jej niezdolność do wypełniania obowiązków zawodowych związana jest z zakłóceniem relacji panujących w jej miejscu pracy, co wynika z organizacji pracy, nadmiaru obowiązków, braku współpracy. Sędzia R. P. pozostaje pod stałą opieką psychiatryczną i psychologiczną. Treść opinii skutkowałą podjęciem przez Krajową Radę Sądownictwa wskazanej wyżej uchwały.

Od uchwały tej odwołanie wniosło Kolegium Sądu Okręgowego w P., zaskarżając ją w całości, na podstawie art. 73 § 2 i 3 u.s.p., domagając się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Kolegium zarzuciło naruszenie prawa materialnego w postaci art. 180 ust. 3 Konstytucji oraz art. 70 § 1 u.s.p., polegające na niewłaściwym jego zastosowaniu w sytuacji niestabilności przyczyny, która w ocenie Rady powoduje, że stan zdrowia sędzi R. P. nie pozwala na pełnienie obowiązków służbowych. Zdaniem Kolegium, z uzasadnienia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa to nie wynika. Poza tym, według Kolegium Sądu Okręgowego w P., zaskarżona uchwała zapadła bez wyjaśnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności, m.in. z uwagi na brak ustalenia, czy stan zdrowia, który nie pozwala sędzi na pełnienie obowiązków ma charakter trwały.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie wniosła o odrzucenie go jako wniesionego po upływie przepisane go terminu. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazała, że ze zwrotnego poświadczenia odbioru wynika, że uchwała została doręczona Prezesowi Sądu Okręgowego w P., który jest jednocześnie Przewodniczącym Kolegium tego Sądu, w dniu 28 grudnia 2017 r. Kolegium Sądu Okręgowego w P. zapoznalo się z treścią uchwały na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2018 r., upoważniając jednocześnie Przewodniczącego Kolegium do podpisania odwołania od niej. Odwołanie zostało wniesione natomiast w dniu 9 lutego 2018 r. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, miesięczny termin do zaskarżenia uchwały rozpoczął bieg w dniu 29 grudnia 2017 r., co oznacza zarazem, że upłynął w dniu 28 stycznia 2018 r. Termin do wniesienia odwołania nie może być liczony od dnia przedstawienia jej przez Przewodniczącego Kolegium, czyli Prezesa Sądu Okręgowego w P., na posiedzeniu tego organu, tj. od dnia 10 stycznia 2018 r., gdyż prowadziłoby to do jego dowolnego wydłużania, co byłoby sprzeczne z art. 73 § 3 u.s.p.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie ubocznie, niejako z ostrożności procesowej, podtrzymała stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale, twierdząc, iż przesłanki z art. 70 § 1 u.s.p. zostały spełnione. Pojęcie „utruty sił”, o którym mowa w powołanym przepisie, należy bowiem rozumieć tak jak pojęcie „choroby”. Pomiedzy tymi pojęciami nie występuje bowiem stosunek wykluczania się, ale stosunek dopełniania. Okoliczność ta prowadzi do wniosku o niezasadności wniesionego odwołania.

Uczestnik postępowania – sędzia R. P. w dniu 9 marca 2018 r. złożyła odpowiedź na odwołanie Kolegium Sądu Okręgowego w P., w której przede wszystkim wniosła o jego odrzucenie, jako wniesionego po terminie. W sytuacji nieuwzględnienia tego wniosku, domagała się oddalenia odwołania, gdyż zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem, tj. art. 180 ust. 3 Konstytucji oraz art. 70 § 1 u.s.p.

Sąd Najwyższy, zważył, co następuje:

Odwołanie Kolegium Sądu Okręgowego w P., jako wniesione po terminie, podlega odrzuceniu.

Zgodnie z treścią art. 73 § 1 u.s.p., w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku, o których mowa m.in. w art. 70, a więc przeniesienia z powodu trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego, podejmuje decyzję Krajowa Rada Sądownictwa, na wniosek sędziego, kolegium właściwego sądu albo Ministra Sprawiedliwości. Według z kolei § 2 tego przepisu, od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa we wskazanych sprawach przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego, które wnosi się w terminie miesiąca od doręczenia za pośrednictwem Krajowej Rady, przy czym w sprawach, w których wniosek został złożony przez kolegium właściwego sądu – odwołanie to przysługuje także temu kolegium.

Słusznie w odpowiedziach na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa oraz sędzia R. P. podnoszą, że zostało ono wniesione po terminie. W sytuacji bowiem, gdyż skarżącym uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa jest kolegium właściwego sądu nie można przyjąć, by datą doręczenia uchwały było posiedzenie tego kolegium, na którym zapoznano się ono z uchwałą i podjęło decyzję o jej zaskarżeniu. W postanowieniu z dnia 11 maja 2011 r. (III KRS 4/11, LEX nr 901620) Sąd Najwyższy trafnie wskazał bowiem, że dniem doręczenia kolegium właściwego sądu okręgowego uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odmowy przeniesienia w stan spoczynku jest dzień doręczenia tej uchwały prezesowi właściwego sądu okręgowego, który z mocy ustawy jest przewodniczącym kolegium tego sądu (art. 30 § 2 w związku z art. 28 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

Stanowisko to zachowuje swą aktualność w każdej sytuacji, kiedy kolegium właściwego sądu przysługuje środek zaskarżenia, którego termin wniesienia związany jest z doręczeniem temu organowi decyzji, także więc na gruncie art. 70 § 3 u.s.p. Nie ulega wątpliwości, że nawet w sytuacji doręczenia pisma procesowego osobie fizycznej nie ma podstaw do utożsamienia daty takiego doręczenia z datą zapoznania się z jego treścią. Takie zapoznanie się, związane z decyzją w zakresie dalszych kroków procesowych, choćby ukierunkowanych na jej zaskarżenie, może mieć miejsce w terminie do ich podjęcia, po upływie tego terminu, może też nie nastąpić wcale. Taka sama sytuacja zachodzi, gdy pismo procesowe zostaje doręczone określone organowi, jakim jest kolegium właściwego sądu. Skoro prezesowi sądu okręgowego przysługuje szereg uprawnień związanych z zapewnieniem funkcjonowania kolegium, nie powinno ulegać wątpliwości, że przysługuje mu także uprawnienie do odbierania kierowanej do kolegium korespondencji, niezależnie od tego, czy z jej doręczeniem związane jest rozpoczęcie biegu terminu procesowego, czy też nie.

Reasumując należy stwierdzić, że prezes sądu okręgowego, jako przewodniczący kolegium tego sądu, jest uprawniony do odbierania skierowanego do kolegium pisma procesowego, także uchwały Krajowej Rady Sądownictwa pojętej na podstawie art. 73 § 1 u.s.p. Od dnia doręczenia takiego pisma prezesowi sądu okręgowego – przewodniczącemu kolegium tego sądu, który w tej sytuacji działa na rzecz kolegium, biegnie termin do podjęcia przez ten organ czynności procesowej, również zatem do wniesienia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, stosownie do możliwości przewidzianej w art. 73 § 2 i 3 u.s.p. Wszystkie czynności kolegium ukierunkowane na zaskarżenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, a więc sama decyzja o wniesieniu odwołania, jego sporządzenie a także czynność faktyczna polegająca na wniesieniu odwołania, dla swojej skuteczności muszą zatem być zrealizowane w terminie wynikającym z art. 73 § 3 u.s.p., którego bieg

rozpoczyna moment doręczenia uchwały przewodniczącemu kolegium, którym jest prezes właściwego sądu.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż termin do wniesienia odwołania dla Kolegium Sądu Okręgowego w P. upłynął, jak słusznie wskazuje Krajowa Rada Sądownictwa, z dniem 28 stycznia 2018 r., podczas gdy wniesione ono zostało w dniu 9 lutego 2018 r.

Z tego względu odwołanie podlegało odrzuceniu, co też Sąd Najwyższy uczynił w części dyspozytywnej postanowienia (art. 44 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa /Dz. U. z 2019 r., poz. 84/ w zw. z art. 398⁶ § 3 k.p.c.).

Wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2018 r.

I NO 35/18

Tezy:

1. Podstawą udzielenia urlopu sędziemu dla poratowania zdrowia (art. 93 § 1 u.s.p.) powinno być orzeczenie lekarza orzecznika, uzyskane poprzez zastosowanie analogii do uregulowań nauczycieli (zgodnie z regułami wynikającymi z Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie orzekania o potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu dla poratowania zdrowia, Dz.U. z 2018 r. poz. 190), lub zaświadczenia wystawionego przez lekarza medycyny pracy – na wniosek lub z urzędu.

2. Spełnienie przesłanek udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia nie pozostawia sfery uznaniowości. W razie spełnienia przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek nabycia prawa do urlopu, jego udzielenie sędziemu jest w zasadzie obowiązkiem.

Przewodniczący: sędzia SN Jacek Widło (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Tomasz Demendecki, Grzegorz Żmij.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania K. H.

od decyzji Ministra Sprawiedliwości nr (...) z dnia 25 lipca 2018 r. w przedmiocie odmowy udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia,

z udziałem Ministra Sprawiedliwości,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 grudnia 2018 r.,

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę Ministrowi Sprawiedliwości do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2018 r. K. H., sędzia Sądu Okręgowego w K. na podstawie art. 93 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 23, dalej usp) złożył wniosek za pośrednictwem Prezesa Sądu Okręgowego w K. do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie 6-miesięcznego, płatnego urlopu dla poratowania zdrowia. W uzasadnieniu swego stanowiska podniósł, że wcześniejszy wniosek o udzielenie urlopu dla poratowania zdrowia został rozstrzygnięty odmownie decyzją z 26 września 2017 r. (znak (...)). Sędzia K. H. podniósł, że pomimo zalecenia w decyzji Ministra Sprawiedliwości, nie został zmniejszony zakres jego czynności (obowiązków). Doprowadziło to do pogorszenia jego stanu zdrowia, co z kolei rzutowało na konieczność przeprowadzenia jednego z dwóch zabiegów operacyjnych. Przedstawił dokumentację medyczną w tym aktualne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności. Powołał się na szereg dolegliwości wskazujących na zły stan zdrowia: na długotrwałe schorzenie płuc, niepełnosprawność ruchową polegającą na ograniczeniu ruchomości ręki, choroby (urazy) stawów kolanowych obydwu nóg

stanowiących podstawę do orzeczenia niepełnosprawności na poziomie „umiarkowany”. Istniejące schorzenia pociągają za sobą konieczność rehabilitacji – fizjoterapii, która nie da się pogodzić z normalnym wykonywaniem obowiązków. Okres sześciu miesięcy to czas potrzebny na przeprowadzenie operacji jak i rehabilitacji. Obecnie skarżący korzysta z pomocy osób trzecich w zakresie poruszania się. Podkreślił, że przez 25 lat pracy w sądzie nie korzystał z urlopu dla poratowania zdrowia. K. H. uznał także, że leczenie czy rehabilitacja nie musi być przeprowadzona w warunkach zwolnienia lekarskiego, gdyż w innym wypadku urlop dla poratowania zdrowia byłby uprawnieniem iluzorycznym. Powołał się także, że niezrealizowanie w stosunku do niego zaleceń wynikających z uzasadnienia decyzji Ministra Sprawiedliwości w zakresie ograniczenia obowiązków było podstawą do wystąpienia w jego sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Departamentu kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych oraz do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Minister Sprawiedliwości decyzją z dnia 25 lipca 2018 r. odmówił K. H. sędziemu Sądu Okręgowego w K. udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia. W uzasadnieniu swego stanowiska wskazał, na dotychczasowy przebieg służby sędziowskiej i okoliczność, że jest to już kolejny wniosek o udzielenie urlopu dla poratowania zdrowia (pierwszy wniosek rozstrzygnięto odmownie decyzją z 26 września 2017 r.).

W dalszej części uzasadnienia wskazano na okoliczności i dowody powołane we wniosku sędziego. Ustalono, że w dniu 22 czerwca 2018 r. wykonano u skarżącego zabieg rekonstrukcji więzadła krzyżowego kolana. Według przedstawionego zaświadczenia lekarskiego stan zdrowia sędziego wymaga dalszego leczenia i rehabilitacji. Czas usprawnienia stawu kolanowego wynosi sześć miesięcy. Ustalono, że wobec skarżącego wydano orzeczenie o umiarkowanej niepełnosprawności. Wskazano na cele urlopu. Minister Sprawiedliwości uznał, że wykazano, że sędzia wymaga dalszego leczenia oraz rehabilitacji, co jednak nie zostało w żaden sposób powiązane z koniecznością korzystania w tym okresie z urlopu dla poratowania zdrowia. Nie wykazano aby w tym czasie miało zostać przeprowadzone konkretne leczenie.

W konkluzji Minister Sprawiedliwości uznał, że skarżący nie wykazał planowanego leczenia, jego zakresu i przewidywanego czasu trwania. Okoliczności te wskazują zdaniem Ministra Sprawiedliwości na brak przesłanek do udzielenia wnioskowanego urlopu.

Odwołanie od decyzji odmownej Ministra Sprawiedliwości złożył sędzia K. H., domagając się jej zmiany i udzielenia wnioskującemu 6-miesięcznego urlopu dla poratowania zdrowia.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie przepisów art. 93 § 1 usp poprzez błędną ich wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy;
2. naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r., o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721) – poprzez brak realizacji ustawowego obowiązku wspierania osób posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności;
3. naruszenie art. 11³ k.p. poprzez podejmowanie w stosunku do odwołującegogo działań mających charakter dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność w związku z art. 18^{3a} tej ustawy poprzez naruszenie zasady równego traktowania w porównaniu z innymi osobami, którym dyskrecjonalnie Minister Sprawiedliwości udzielił takiego urlopu.

W ocenie odwołującegogo uzasadnienie decyzji opiera się na błędnej wykładni przepisów, nie uwzględnia wszystkich okoliczności sprawy, ma charakter osobisty i prowadzi

do dyskryminacji i nierównego traktowania. Dalej odwołujący przytacza stan faktyczny, zawiera argumentację prawną. Wskazuje, że art. 93 *usp* po nowelizacji przewiduje procedurę odwoławczą od decyzji Ministra Sprawiedliwości, wskazał na przesłanki udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia i kontekst systemowy tej instytucji, która przewidziana jest także dla nauczycieli, nauczycieli akademickich, kontrolerów NIK. Podniósł, że z punktu widzenia prawa pracy sędziowie są pracownikami o szczególnym statusie, wskazał, że złożenie wniosku o urlop dla poratowania zdrowia nie jest oparty na uznaniowości. Zdaniem skarżącego ustawa nie reguluje kryteriów udzielenia urlopu, trybu i terminu rozstrzygnięcia, tego w jaki sposób wniosek powinien być uzasadniony oraz tego czy i jakie dokumenty medyczne powinny stanowić załączniki do wniosku oraz nie reguluje tego jakie podmioty są upoważnione do ich wystawienia. Podniósł brak upoważnienia ustawowego w ustawie o sądach powszechnych, by w rozporządzeniu zostały określone te sporne wyżej wymienione zagadnienia. W dalszej części rozwinął uzasadnienie stawianych zarzutów.

W odpowiedzi na odwołanie z 3 września 2018 r., Minister Sprawiedliwości podtrzymał swoje stanowisko i argumentację rozwijając ją, wniósł o nieuwzględnienie odwołania sędziego K. H.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 93 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, sędziemu można udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia, jeżeli leczenie to wymaga powstrzymania się od pełnienia służby. Zgodnie z art. 93 § 2. *usp* urlop dla poratowania zdrowia nie może przekraczać sześciu miesięcy. Urlopu tego udziela Minister Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 93 § 4 *usp* w przypadku odmowy udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia sędziemu przysługuje, w terminie 14 dni od dnia otrzymania odmowy, odwołanie do Sądu Najwyższego. Przedmiotowy przepis został dodany przez art. 2 pkt 32 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139), zmieniającej ustawę z dniem 21 czerwca 2017 r.

Zagadnienie dotyczące kontroli przez Sąd Najwyższy decyzji Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 93 § 4 *usp* było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z 15 marca 2018 r., sygn. akt III KRS 1/2018, OSNP 2018 nr 9, poz. 131, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że „decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udzielenie sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia nie jest decyzją uznaniową (art. 93 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 23)”.

W uzasadnieniu wyroku zawarto istotne ogólne zasady dotyczące odwołań składanych do Sądu Najwyższego w trybie art. 93 § 4 *usp*, które należy rozwinąć.

Wynika z nich, że: po pierwsze, że zakres postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie z odwołania sędziego w przedmiocie odmowy udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia nie został odrębnie unormowany w *usp*. Ukształtowanie postępowania w sekwencji Minister Sprawiedliwości, a następnie odwołanie do Sądu Najwyższego, wyklucza też tryb postępowania przed sądem powszechnym. Oznacza to odrębne unormowanie prawa do urlopu dla poratowania zdrowia niż zwykły tryb postępowania przed sądem powszechnym.

Po drugie, Sąd Najwyższy nie działa instancyjnie, nie prowadzi postępowania dowodowego ani jego nie ponawia i nie poszerza. Tym samym jest związany ustalonym w sprawie stanem faktycznym, a sprawę rozpoznaje w granicach odwołania. Wobec tego (argument z art. 398³ § 1 *in fine* k.p.c.) odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa ma-

terialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Podstawą nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Oznacza to, że nie można brać pod uwagę faktów i dowodów, które zaistniały po dniu wydania zaskarżonej decyzji przez Ministra Sprawiedliwości.

Po trzecie, procedowanie w obrębie prawa do tego urlopu nie powinno oscylować w domenie swobodnego uznania organu rozstrzygającego.

Po czwarte, kryteria muszą być zatem transparentne, sędziemu można udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia, jeżeli leczenie to wymaga powstrzymania się od pełnienia służby (§ 1), podmiotem uprawnionym do udzielenia urlopu jest Minister Sprawiedliwości, termin jego udzielenia nie może przekraczać sześciu miesięcy oraz istotny jest cel – przeprowadzenie zaleconego leczenia. Jest to zwrot niedookreślony, w obrębie zaleconego leczenia mieszczą się wszelkie formy regeneracji sił, w tym także leczenie szpitalne, uzdrowiskowe, rehabilitacyjne. Natomiast udzielenie urlopu dla poratowania zdrowia nie jest uzależnione od kryterium stażowego (lat służby sędziego), po upływie którego może ubiegać się o jego udzielenie. Nie ma też ustalonej kolejności świadczeń przewidzianych *usp* (wynagrodzenie chorobowe, urlop dla poratowania zdrowia).

Po piąte, urlop w przypadku sędziego jest udzielany w razie konieczności przeprowadzenia zaleconego leczenia. O potrzebie jego udzielenia sędziemu, jak analogicznie nauczycielowi orzeka uprawniony lekarz posiadający stosowane kwalifikacje. W sensie formalnym podstawą jest nią orzeczenie lub zaświadczenie lekarskie.

W ramach *usp* mechanizm procedowania w sprawie urlopu dla poratowania zdrowia winien być maksymalnie zbieżny z rozwiązaniami dotyczącymi pozostałych grup zawodowych (np. nauczyciele akademicy, nauczyciele), tak by prawo do tego świadczenia nie było iluzoryczne, w pełni uznaniowe, skoro podlega kontroli sądowej. Należy także poszukiwać odpowiedniego wykorzystania przepisów *usp* do powielenia w procedurze prowadzącej do udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia. W art. 94 § 1b *usp* przewidziano, że w razie ujawnienia u sędziego choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego, prezes danego sądu kieruje sędziego do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z urzędu lub na wniosek sędziego. Od orzeczenia lekarza orzecznika sędziemu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia. Z kolei, w myśl art. 94d § 1 *usp* sędziego, który nie pełnił służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia przez okres roku, ustalony zgodnie z art. 94 § 1 zdanie drugie i złożył wniosek o skierowanie na badanie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Minister Sprawiedliwości kieruje na to badanie, jak też może zrobić to z urzędu (art. 94 § 2 *usp*). Istnieją zatem narzędzia pozwalające postępowanie w sprawie udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia poprowadzić w sposób zapewniający maksymalną gwarancję procedowania z wykorzystaniem wiedzy medycznej i dające możliwość zweryfikowania przez ministra podstawy do udzielenia urlopu według obiektywnych, weryfikowalnych kryteriów.

Sędzia ma prawo oczekiwać zweryfikowania jego stanu zdrowia w wyniku postępowania dowodowego przed organem podejmującym decyzję, którego zakres sprowadza się do oceny jego stanu zdrowia przez niezależnego lekarza w kontekście zdolności do pełnienia służby sędziego, a następnie rozważenia tych okoliczności przez dysponenta prawa do urlo-

pu a także okoliczności, czy schorzenie i np. wymagana z tego tytułu rehabilitacja wymaga powstrzymania się od świadczenia pracy. Sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia udziela Minister Sprawiedliwości, a nie lekarz orzecznik ZUS, czy też lekarz medycyny pracy. Niemniej orzeczenie lekarskie jest podstawowym dokumentem dla podjęcia decyzji o udzieleniu urlopu i podlega weryfikacji, przez ocenę jego mocy dowodowej w płaszczyźnie przemijającej (maksymalnie 6-ciomiesięcznej) potrzeby przeprowadzenia zaleconego leczenia. Podobne wymogi stawiano Krajowej Radzie Sądownictwa w przypadku przeniesienia sędziego w stan spoczynku w razie niezdolności do dalszego pełnienia służby (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 stycznia 2005 r., III KRS 9/04, OSNP 2005 nr 12, poz. 182 oraz z dnia 5 listopada 2008 r., III KRS 4/08, LEX nr 658203, a także z dnia 3 lipca 2008 r., III PO 3/08, OSNP 2009 nr 19-20, poz. 273).

Z złożonej dokumentacji wynika, że w stosunku do sędziego stwierdzono potrzebę leczenia w związku ze złym stanem zdrowia – schorzeniami narządów ruchu i schorzeniami neurologicznymi oraz ma miejsce występowanie chorób współistniejących. Uzasadniona jest medycznie i planowana operacja stawów kolanowych, z czym wiąże się dalsze leczenie. U skarżącego występuje schorzenie w postaci ograniczenia ruchomości ręki lewej. Skarżący był hospitalizowany (23 czerwca 2018 r.) z rozpoznaniem niestabilności przedniej kolana lewego oraz niestabilnego uszkodzenia rogu tylnego łąkotki, a także został poddany leczeniu operacyjnemu. Został także skierowany na rehabilitację w związku z niestabilnością kolana w dniu 4 lipca 2018 r.

Z zaświadczenia lekarskiego z 27 czerwca 2018 r. wynika konieczność dalszego leczenia oraz rehabilitacji, przewidywany czas usprawnienia stawu kolanowego wynosi 6 miesięcy. Z dokumentacji wynika konieczność przeprowadzenia kolejnego zabiegu operacyjnego dotyczącego stawu kolanowego.

Skarżący złożył także orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z 19 lipca 2018 r.

W decyzji Ministra Sprawiedliwości stwierdzono też, że wnioskodawca wymaga dalszego leczenia i rehabilitacji oraz że dotychczas korzystał ze zwolnień lekarskich w okresie od 25 czerwca 2018 r. do 2 sierpnia 2018 r. Z dokumentów tych wynika, że skarżący zdrowy nie jest. W takiej sytuacji należy ustalić okres jego leczenia i rehabilitacji oraz okoliczność, czy wymaga to powstrzymania się od świadczenia pracy. Z zaświadczenia lekarskiego wynika też okres leczenia i rehabilitacji będzie trwać 6 miesięcy. Wnioskodawca ma także zaplanowane kolejne dwie operacje w 2018 r., po których zapewne będzie miała miejsce rehabilitacja. Skarżący oświadczył, że wyraził zgodę na obie operacje, które wymagają dalszej rehabilitacji.

W tym konkretnym przypadku, prowadzi to do uwzględnienia odwołania, przy ponownym wydawaniu decyzji zasadne jest oparcie rozstrzygnięcia na podstawie stosownej dokumentacji lekarskiej, co pozwala na uniknięcie zarzutu arbitralności rozstrzygnięcia. A więc rozstrzygnięcie powinno być uzależnione od uzyskania orzeczenia lekarza orzecznika, stosując analogię do uregulowań nauczycieli czy też nauczycieli akademickich (zgodnie z regulami wynikającymi z Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 stycznia 2018 r., w sprawie orzekania o potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu dla poratowania zdrowia, Dz.U. z 2018 r., poz. 190) lub zaświadczenia (na wniosek lub z urzędu) wystawionego przez lekarza medycyny pracy. Dokumenty te pozwolą na ustalenie, czy potrzebne jest leczenie sędziego lub rehabilitacja; czy leczenie a następnie rehabilitacja wymaga okresu 6-miesięcznego także w związku z planowanymi kolejnymi zabiegami operacyjnym; i czy w tym okresie czasu wymagana z tego tytułu rehabilitacja łączy się z powstrzymaniem się

od świadczenia pracy. Należy wziąć pod uwagę nowe zaświadczenia w procesie podejmowania decyzji, które wskażą na rokowania i tendencje poprawy albo pogorszenia stanu zdrowia. Należy podzielić pogląd w omawianym zakresie, że ustawodawca nie pozostawił dowolności w podejmowaniu decyzji. Decyzja powinna wskazywać na sposób oceny wniosku i przyczyny rozstrzygnięcia.

Spełnienie przesłanek udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia nie pozostawia sfery uznaniowości jak stwierdzono orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym nauczycieli. „W razie spełnienia przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek nabycia prawa do urlopu, jego udzielenie jest w zasadzie obowiązkiem pracodawcy” (uchwała Sądu Najwyższego z 14 lutego 2012 r., III PZP 1/2012).

Z tych względów zarzut naruszenia art. 93 § 1 i 3 usp należy podzielić. W tych okolicznościach analiza pozostałych zarzutów staje się zbędna. Ze względu na charakter sprawy Sąd Najwyższy może wyłącznie uchylić zaskarżoną decyzję.

Mając powyższe na uwadze, odwołanie podlega uwzględnieniu z mocy art. 93 § 4 usp w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r.

I NO 27/18

Tezy:

1. W świetle art. 93 § 1 p.u.s.p. należy uznać, że to przede wszystkim na wnioskującym ciąży obowiązek wykazania, że leczenie wymaga powstrzymywania się od pracy i uprawdopodobnienia, że efekty leczenia są zależne od zaprzestania czasowo jej wykonywania.

2. W świetle regulacji art. 93 p.u.s.p. udzielenia urlopu nie można wiązać z przewidywanym efektem leczenia, a tym bardziej uzależniać udzielenie urlopu od wyrażenia w zaleceniach pochodzących od lekarza oczekiwania radykalnego poprawienia stanu zdrowia czy też wyleczenia wnioskującego.

Przewodniczący: sędzia SN Adam Redzik (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Leszek Bosek, Janusz Niczyporuk.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania W. B.

od decyzji Ministra Sprawiedliwości Nr DKO-(...) z dnia 8 maja 2018 r.

w przedmiocie odmowy udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia,

z udziałem Ministra Sprawiedliwości,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 stycznia 2019 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Pismem z 25 maja 2018 r. Sędzia Sądu Rejonowego w O. – W. M. B., dalej odwołujący się, wniósł w trybie art. 93 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2018, poz. 23 ze zm.), dalej p.u.s.p., odwołanie do Sądu Najwyższego od decyzji Ministra Sprawiedliwości z 8 maja 2018 r. nr DKO-(...), mocą której odmówiono mu udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, przewidzianego w art. 93 p.u.s.p., o który wystąpił do Ministra Sprawiedliwości pismem z 11 kwietnia 2018 r.

Odwołanie jest właściwie polemiką z uzasadnieniem decyzji Ministra Sprawiedliwości w zakresie faktów i oceny dowodów. Odwołujący się podkreślił, że urlop jest mu niezbędnie potrzebny, że przyczyni się do poprawy zdrowia i pozwoli w dalszym ciągu pełnić obowiązki sędziego. Wskazał, że kończy sześćdziesiąt lat i od wielu lat boryka się z poważnymi schorzeniami, takimi jak nadciśnienie tętnicze, cukrzyca typu drugiego, astma oskrzelowa i niedrożność nosa, a także, że ma zaburzenia nerwicowe, które nasiliły się w ostatnim czasie. Przywołał więc okoliczności, które przedstawił we wniosku o urlop dla poratowania zdrowia. Polemicznie do fragmentu uzasadnienia decyzji Ministra Sprawiedliwości, wskazał, że nie wyleczy w czasie urlopu wszystkich przewlekłych chorób, ale może znacznie poprawić stan swojego zdrowia, szczególnie w zakresie zdrowia psychicznego. Dodał, że dotychczas

– z obawy przed wpływem zalecanych leków antydepresyjnych na wykonywania służby sędziowskiej – nie zastosował się do zaleceń lekarza i nie wdrożył ich. Podkreślił, że planuje to zrobić podczas urlopu dla poratowania zdrowia. Wskazał też, że urlop dla poratowania zdrowia jest, w jego odczuciu, bardzo dobrym instrumentem mogącym być wykorzystywanym w sytuacjach, gdy stale towarzyszący sędziemu stres, zaczyna powodować poważne zaburzenia, takie jak lęki i stany nerwicowe. Przerwanie owego okresu, zdaniem odwołującego się, doprowadzi do tego, że będzie znów mógł sobie dobrze radzić z trudnościami w służbie.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na odwołanie, która wpłynęła do Sądu Najwyższego 25 czerwca 2018 r., podtrzymał swoją decyzję i wniósł o nieuwzględnienie odwołania. Podniósł przy tym, że charakter wnioskowanego urlopu wymaga, by za jego udzieleniem przemawiały wyraźnie określone wskazania medyczne w postaci zarówno rozpoznania stanu chorobowego, jak i określonego sposobu leczenia, które może być realizowane tylko w warunkach tego urlopu.

22 czerwca 2018 r. wpłynęło do Sądu Najwyższego pismo odwołującego się z 20 czerwca 2018 r. wraz z załącznikiem w postaci zaświadczenia lekarskiego z 15 czerwca 2018 r., wystawionego przez specjalistę psychiatrę, z którego wynika, że odwołujący się leczony jest w poradni z powodu zaburzeń depresyjno-lękowych od listopada 2005 r. Po przerwie w leczeniu, trwającej od 2009 r. do listopada 2017 r., zgłosił się on do lekarza z powodu pogorszenia stanu psychicznego. Lekarz stwierdził, że w wyniku dużego obciążenia obowiązkami służbowymi, czynnikami stresogennymi, nasiliły się objawy depresyjno-lękowe oraz nerwicowe. W konkluzji wskazał, że najskuteczniejszą formą uzyskania poprawy stanu psychicznego oraz prawidłowego funkcjonowania pacjenta byłoby wdrożenie farmakoterapii oraz psychoterapii podczas dłuższego zwolnienia lub urlopu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle art. 93 § 1-3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może sędziemu udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w celu przeprowadzenia zalecanego leczenia, jeżeli leczenie to wymaga powstrzymania się od pełnienia służby. Urlop taki nie może przekraczać 6 miesięcy. Od 21 czerwca 2017 r. – na podstawie wprowadzonego z tym dniem art. 93 § 4 p.u.s.p. sędziego, któremu odmówiono udzielania urlopu dla poratowania zdrowia, może w terminie 14 dni od dnia otrzymania odmowy złożyć odwołanie do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w wyroku z 15 marca 2018 r. o sygn. III KRS 1/18 uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udzielenia sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia nie jest decyzją uznaniową, że regulacja nie oznacza dowolności formułowania końcowego rozstrzygnięcia – skoro decyzja Ministra Sprawiedliwości podlega ocenie sądu. Sąd Najwyższy dokonał też wykładni systemowej związanej ze stosowaniem art. 93 p.u.s.p. i przyjął, że procedowanie organu decydującego o udzieleniu urlopu dla poratowania zdrowia powinno być maksymalnie zbieżne z podobnymi rozwiązaniami stosowanymi w przypadku udzielania takich urlopów nauczycielom, policjantom, funkcjonariuszom Straży Granicznej czy pracownikom Najwyższej Izby Kontroli. Chodzi o to, aby organ decydujący miał obiektywną podstawę do udzielenia lub odmowy udzielenia takiego urlopu. Taką podstawą może być orzeczenie lekarskie, czy też orzeczenie komisji lekarskiej, jak w przypadku procedury przeniesienia w stan spoczynku, przewidzianej w art. 94 § 1b p.u.s.p. Przedstawienie przez wnioskującego orzeczenia lekarskiego spowoduje, że decyzja Ministra Sprawiedliwości zostanie podjęta z wykorzystaniem wiedzy medycznej.

W wyroku z 13 grudnia 2018 r. (I NO 35/18) Sąd Najwyższy rozwinął zrekonstruowane w wyroku z 15 marca 2018 r. (III KRS 1/18) zasady dotyczące odwołań składanych do Sądu

Najwyższego w trybie art. 93 § 4 p.u.s.p. Potwierdził w nim, że Sąd Najwyższy nie działa tu instancyjnie, nie może zatem prowadzić postępowania dowodowego, ponawiać go, ani rozszerzać. Jest związany ustalonym w sprawie stanem faktycznym, a sprawę rozpoznaje w granicach odwołania. Nie może też brać pod uwagę faktów i dowodów (art. 398³ § 1 i § 3 k.p.c.).

W toku kontroli przewidzianej przez art. 93 § 4 p.u.s.p. Sąd Najwyższy stosuje odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej z k.p.c. W związku z tym granice rozpoznania określa art. 398¹³ § 1 k.p.c. wskazując, że rozpoznanie następuje do granic zaskarżenia i granicach podstaw, przy uwzględnieniu treści art. 398³ k.p.c.

W przedmiotowej sprawie odwołujący się nie wskazał wyraźnie na czym polegało naruszenie prawa materialnego i procesowego przez Ministra Sprawiedliwości. Z treści odwołania zarzuty można wyinterpretować, ale nie jest to rolą Sądu Najwyższego, dlatego jedynie z uwagi na fakt, że tryb odwołania się do Sądu Najwyższego w związku z odmową udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia został wprowadzony niedawno, należało podejść do formy odwołania możliwie jak najmniej rygorystycznie i rozpoznać je.

Sąd Najwyższy dokonując wykładni art. 93 p.u.s.p., w kontekście jego celowości, uznaje, że brak określenia przez ustawodawcę konkretnych przesłanek do udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia pozostawia organowi decydującemu znacznie większą sferę uznaniowości niż ma to miejsce w przypadku obszernej regulacji urlopu dla poratowania zdrowia z art. 73 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19 z późn. zm.), gdzie spełnienie przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek nabycia prawa do urlopu sprawia, że jego udzielenie jest w zasadzie obowiązkiem pracodawcy (uchwała Sądu Najwyższego z 14 lutego 2012 r., III PZP 1/13).

W świetle art. 93 § 1 p.u.s.p. należy uznać, że to przede wszystkim na wnioskującym ciąży obowiązek wykazania, że leczenie wymaga powstrzymania się od pracy i uprawdopodobnienie, że efekty leczenia zależne są od zaprzestania czasowo jej wykonywania, bo tak należy rozumieć wskazanie w art. 93 § 1 *in fine* wymogu powstrzymania się od pełnienia służby.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano, że dysponent prawa do urlopu dla poratowania zdrowia, czyli w przedmiotowej sprawie Minister Sprawiedliwości, powziąwszy wątpliwość, co do przedstawionego materiału dowodowego przez wnioskującego o urlop, mógłby skorzystać z instrumentów, które pozwalają obiektywnie ocenić stan zdrowia wnioskującego – takowe instrumenty przewiduje np. art. 94 § 1b p.u.s.p. (wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2018 r., I NO 35/18). Ustawodawca nie przewidział wyraźnie wykorzystania takich instrumentów w przypadku wniosku o urlop dla poratowania zdrowia, co potwierdza, że ciężar uzasadnienia wniosku odpowiednią dokumentacją spoczywa nade wszystko na wnioskującym.

W ocenie Sądu Najwyższego to wnioskujący powinien dobrze przygotować merytorycznie wniosek i dostarczyć ministrowi dokumenty potwierdzające stan jego zdrowia, zawierające zaświadczenia i zalecenia pochodzące od podmiotów posiadających wiedzę medyczną w zakresie chorób będących bezpośrednią przyczyną wniosku, które wyraźnie przemawiałyby za potrzebą udzielenia takiego urlopu, czyli wdrożenia leczenia w warunkach powstrzymania się od służby. Urlop dla poratowania zdrowia, o którym mowa w art. 93 p.u.s.p., może być wykorzystywany w sytuacjach, gdy stale towarzyszący sędziemu stres zaczyna powodować poważne zaburzenia nerwicowe i psychiczne. Podstawą do udzielenia takiego urlopu musi być jednak odpowiednie zaświadczenie lekarskie i uprawdopodobnienie podjęcia w czasie urlopu zalecanego leczenia.

W świetle regulacji z art. 93 p.u.sp. udzielenia urlopu nie można wiązać z przewidywanym efektem leczenia, a tym bardziej uzależniać go od wyrażenia w zaleceniach oczekiwania radykalnego poprawienia stanu zdrowia czy też wyleczenia wnioskującego.

W rozpoznawanej sprawie przewidziany w art. 398³ k.p.c. zarzut błędnej wykładni prawa materialnego czyli art. 93 § 1-3 p.u.s.p. nie został wyraźnie podniesiony. Odwołujący się skoncentrował się na polemice z ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów dążąc do wykazania, że należy zmienić decyzję Ministra Sprawiedliwości. Podniósł, że cierpi na przewlekłe choroby, ale przedstawione wraz z wnioskiem zaświadczenia lekarskie i dokumentacja medyczna nie wskazują jednoznacznie na to, że w trakcie zalecanego leczenia konieczne jest powstrzymanie się od pracy. Dostane przez odwołującego się do Sądu Najwyższego w czerwcu 2018 r. zaświadczenie lekarskie nie mogło zostać uwzględnione. Może ono natomiast stanowić jeden z załączników kolejnego wniosku do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie urlopu dla poratowania zdrowia.

W związku z powyższym, na postawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy nie mógł uwzględnić odwołania i orzekł, jak w sentencji.

Wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2019 r.

I NO 28/18

Teza:

Momentem przeniesienia prokuratora w stan spoczynku jest dzień, w którym uzyskał realną możliwość zapoznania się z treścią decyzji w tym przedmiocie. Dopiero z chwilą wydania i doręczenia zainteresowanemu prokuratorowi odpisu takiej decyzji zaistnieje skutek prawny, jakim jest przeniesienie w stan spoczynku.

Przewodniczący: sędzia SN Krzysztof Wiak (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Janusz Niczyporuk, Paweł Czubik.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania A. W.

od decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 31 stycznia 2018 r. Nr (...) w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku wobec treści orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora w części dotyczącej daty przeniesienia w stan spoczynku

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 lutego 2019 r.,

uchyła zaskarżoną decyzję w zakresie dotyczącym określenia daty przeniesienia Odwołującego się w stan spoczynku i w tej części przekazuje sprawę Prokuratorowi Generalnemu do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

A. W. zajmował stanowisko prokuratora Prokuratury Okręgowej w G. od dnia 1 października 1994 r. W związku z problemami zdrowotnymi przebywał nieprzerwanie na zwolnieniu lekarskim od dnia 4 kwietnia 2017 r. W dniu 14 listopada 2017 r. lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. stwierdził, że nie jest on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora. Odwołujący się wniósł sprzeciw od powyższego orzeczenia, wobec czego kwestia jego zdolności do dalszego pełnienia obowiązków prokuratora została poddana badaniu przez komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. Komisja ta w dniu 14 grudnia 2017 r. wydała orzeczenie, w którym stwierdziła, iż A. W. jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora.

Odwołujący się pismem z dnia 3 stycznia 2018 r. wystąpił z wnioskiem o przeniesienie go w stan spoczynku od dnia 1 lutego 2018 r. Prokurator Okręgowy w G. w dniu 11 stycznia 2018 r. przedstawiając wniosek Odwołującego się wniósł o przeniesienie go w stan spoczynku. Oba wnioski zostały poparte przez Prokuratora Regionalnego w S.

Prokurator Generalny decyzją z dnia 31 stycznia 2018 r. przeniósł A. W. z dniem 14 grudnia 2017 r. w stan spoczynku, mając na uwadze treść i datę ostatniego orzeczenia komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora.

W dniu 28 lutego 2018 r. A. W. wniósł odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w części dotyczącej określenia daty przeniesienia go w stan spoczynku z dniem 14 grudnia 2017 r. Decyzji zarzucił obrazę prawa, tj. przepisu art. 70 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52) w zw. z art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1767), poprzez błędną wykładnię tych przepisów i przyjęcie, że przeniesienie go w stan spoczynku nastąpiło z dniem 14 grudnia 2017 r., podczas gdy prawidłowa interpretacja tych przepisów powinna prowadzić do stwierdzenia, że przejście w stan spoczynku nastąpiło z datą doręczenia mu zaskarżonej decyzji, tj. z dniem 15 lutego 2018 r. Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w zakresie określenia daty przeniesienia go w stan spoczynku z dniem 14 grudnia 2017 r. i przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpoznania Prokuratorowi Generalnemu. W uzasadnieniu odwołania Odwołujący się wskazał, że zaskarżona decyzja ma charakter retroaktywny, kształtujący jego status prawny z mocą wsteczną. Ponadto podniósł, iż ma ona dla niego negatywne konsekwencje przejawiające się wcześniejszą utratą 5% wynagrodzenia, wiążącą się z wezwaniem go przez Prokuratora Okręgowego w G. do zwrotu kwoty 1.081,48 zł jako nienależnie wypłaconej za grudzień 2017 r. oraz styczeń 2018 r., a także ma niekorzystne skutki w zakresie stosunku pracy łączącego go z Prokuraturą.

W odpowiedzi na odwołanie A. W., Prokurator Generalny wniósł o jego oddalenie wobec braku uzasadnionych podstaw. Podniósł, że w dniu 14 grudnia 2017 r. komisja lekarska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Z. wydała orzeczenie, w którym stwierdziła, że Odwołujący się jest trwale niezdolny do pełnienia obowiązków prokuratora, co jest przeszkodą uniemożliwiającą prokuratorowi sprawowanie urzędu i powodem odsunięcia go od wykonywania czynności służbowych. W związku z powyższym uznał on datę 14 grudnia 2017 r. za dzień utraty przez A. W. zdolności do pełnienia obowiązków prokuratora.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie jest uzasadnione i zasługuje na uwzględnienie.

Moment przeniesienia prokuratora w stan spoczynku nie jest tożsamy z chwilą wydania orzeczenia o trwałej niezdolności do pracy na stanowisku prokuratora. Orzeczenie lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowi bowiem wyłącznie materialną podstawę do wydania decyzji w przedmiocie przeniesienia prokuratora w stan spoczynku i nie może jej zastępować (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2013 r., III PO 16/12, Legalis nr 710466, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2012 r., III PO 2/12, Legalis nr 561675). Zgodnie z treścią przepisu art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze organem właściwym do przeniesienia prokuratora w stan spoczynku jest Prokurator Generalny, a nie podmiot potwierdzający trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków prokuratora z medycznego punktu widzenia. Wobec powyższego nie można uznać dnia 14 grudnia 2017 r. za dzień przeniesienia Odwołującego się w stan spoczynku.

Momentem przeniesienia prokuratora w stan spoczynku jest bowiem dzień, w którym zainteresowany uzyskał realną możliwość zapoznania się z treścią decyzji w tym przedmiocie. Dopiero z chwilą wydania i doręczenia zainteresowanemu prokuratorowi odpisu takiej decyzji zaistnieje skutek prawny, jakim jest przejście przez niego w stan spoczynku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2012 r., III PO 7/12, Legalis nr 561676; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2012 r., III PO 2/12, Legalis nr 561675).

Z tego też względu, w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, w związku z którym decyzja o przeniesieniu w stan spoczynku powinna zasadniczo wywieść skutek wyłącznie na przyszłość. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych interesem zainteresowanego prokuratora (tj. w sytuacji, gdy w wyniku długotrwałej, trwającej dłużej niż rok, niezdolności do wykonywania swoich obowiązków służbowych, prokurator pomimo pozostawania na stanowisku nie otrzymywałby wynagrodzenia za pracę), dopuszcza się wsteczne przeniesienie go w stan spoczynku. Gwarantuje to bowiem zachowanie ciągłości świadczeń wynikających ze stosunku służbowego – tj. wynagrodzenia za pracę i uposażenia w stanie spoczynku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2018 r., III PO 20/17, Legalis nr 1733678; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2012 r., III PO 7/12, Legalis nr 561676; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2012 r., III PO 1/12, Legalis nr 486776). W niniejszej sprawie powyższa przesłanka jednak nie zachodzi – Odwołujący się przebywał na zwolnieniu lekarskim poniżej roku (od dnia 4 kwietnia 2017 r.). Przeniesienie go w stan spoczynku z datą wsteczną w stosunku do daty doręczenia mu decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 31 stycznia 2018 r. (tj. w dniu 15 lutego 2018 r.) miało dla niego niekorzystne konsekwencje – m.in. w postaci wcześniejszego obniżenia należnego mu wynagrodzenia za pracę oraz konieczności zwrotu odpowiedniej jego kwoty, uznanej za świadczenie nienależne. Z tego też powodu uznać należy nieprawidłowość przeniesienia A. W. w stan spoczynku z datą 14 grudnia 2017 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r.

I NO 7/19

Tezy:

1. Niedopuszczalne jest badanie w indywidualnej sprawie legalności sposobu obsadzenia organu wydającego rozstrzygnięcie, albowiem wykracza to poza granice rozpatrywanej sprawy.

2. W państwie prawa niedopuszczalne jest, by składy orzekające w poszczególnych sprawach samodzielnie oceniały, czy przyjmują legalne istnienie danego organu, czy też nie, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustrojowe ukształtowanie konstytucyjnego organu. Nietrudno wyobrazić sobie konsekwencje zróżnicowania tej oceny w poszczególnych sprawach. Takie podejście rodzi niebezpieczeństwo istotnego i realnego naruszenia podstawowych zasad, takich jak zasada pewności i zasada zaufania do organów państwa.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Marcin Łochowski, Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania E. Z.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 11 października 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na cztery z siedmiu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszonych w Monitorze Polskim 2018 r., poz. 323.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 marca 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie 1 w całości oraz w punkcie 2 co do E. Z. i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 11 października 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na cztery z siedmiu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 323, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 389, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) (pkt 1 uchwały) oraz zdecydowała się nie przedstawić Prezydentowi wniosku o powołanie B. B., P. H., J. J., J. S., R. Ś., I. W., M. W. i E. Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) (pkt 2 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że na siedem wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Apelacyjnym w (...), zgłosili się: R. B. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., B. B. – sędzia Sądu Okręgowego w S., P. H. – sędzia Sądu Okręgowego w P., J. J. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., I. J. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., M. K. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., M. M. – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie (...), J. S. – sędzia Sądu Okręgowego w S., R. S. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., J. Ś. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., P. U. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., I. W. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., M. W. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł., E. Z. – sędzia Sądu Okręgowego w S. Rada oddzielnymi uchwałami umorzyła postępowanie wobec R. B. i I. J. z uwagi na cofnięcie zgłoszeń przez tych kandydatów.

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, jej Przewodniczący wyznaczył Zespół członków Rady (Zespół), zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych Zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady.

Na posiedzeniu w dniu 8 października 2018 r. Zespół zapoznał się z materiałami sprawy, które przeanalizował, uznał za wystarczające do podjęcia decyzji, przeprowadził naradę i postanowił bezwzględną większością głosów rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie M. K. (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”), R. Ś. (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”), J. Ś. (3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się”) i P. U. (3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się”) do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...). Pozostali kandydaci nie uzyskali bezwzględnej liczby głosów. E. Z. (dalej: Odwołująca się) podczas głosowania uzyskała 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” oraz 3 głosy „wstrzymujące się”. Stanowisko Zespołu przyjęto w oparciu o dyspozycję art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o KRS. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście Zespół członków Rady kierował się oceną ich kwalifikacji, uwzględniając nadto doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. W uzasadnieniu stanowiska Zespół wskazał, że poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) oraz uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji nie są miarodajne, ponieważ nie w każdym przypadku odzwierciedlają rzeczywisty poziom ich kwalifikacji. Zespół na podstawie zgromadzonej dokumentacji uznał, że wysokie, wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie apelacyjnym kwalifikacje posiadają M. K., R. Ś., J. Ś. i P. U. Pozostali kandydaci w ocenie Zespołu, w tym E. Z., są dobrymi kandydatami, jednak nie wypełnili, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

W uzasadnieniu uchwały Rada stwierdziła, że kandydaci biorący udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych). Podkreślono, iż Rada podejmując uchwałę kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i uwzględniła uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, oceny ze studiów i egzaminu zawodowego oraz wyniki głosowania Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...). Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności

sprawy Rada uznała, że z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zostaną przedstawione kandydatury: M. K., M. M., J. Ś. i P. U. Rada podzieliła stanowisko Zespołu członków odnośnie do kandydatur M. K., J. Ś., P. U. oraz uznała, że z wnioskiem o powołanie zostanie przedstawiona także kandydatura M. M. W ocenie Rady pozostali kandydaci, w tym E. Z., nie wypełniali, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

Opiniując kandydaturę Odwołującej się, w uzasadnieniu uchwały wskazano, że E. Z. urodziła się 29 października 1968 r. w S. Studia prawnicze ukończyła w 1992 r. z oceną dostateczną plus. W latach 1992–1994 odbywała aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w S., a następnie we wrześniu 1994 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dobrą. Z dniem 1 stycznia 1995 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w S. Obowiązki orzecznicze wykonywała w Wydziale Cywilnym i Wydziale Ksiąg Wieczystych. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 20 grudnia 1996 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w S. gdzie orzekała w VII Wydziale Cywilno-Karnym, pełniąc od 1 stycznia 2000 r. do 31 maja 2003 r. funkcję Przewodniczącego tego Wydziału. Od 1 czerwca 2003 r. do 31 marca 2005 r., na skutek przeniesienia do wykonywania obowiązków służbowych w I Wydziale Cywilnym, Odwołująca się pełniła funkcję Przewodniczącego tego Wydziału. Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości od 1 sierpnia 2004 r. do 31 marca 2005 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w S., w wymiarze dwóch sesji w miesiącu, a od 1 kwietnia 2005 r. – w pełnym wymiarze czasu pracy. Delegacje zostały przedłużone na kolejne okresy, a od 1 lipca 2006 r. – na czas nieokreślony. Orzekała w I Wydziale Cywilnym Sądu Okręgowego w S. Od 1 stycznia 2006 r. do 15 sierpnia 2006 r. pełniła obowiązki Rzecznika Prasowego Sądu Okręgowego w S. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 14 lipca 2006 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S., gdzie orzekała w Wydziale I Cywilnym tego Sądu. Od 1 lutego 2008 r. do 30 sierpnia 2010 r. pełniła funkcję wizytatora do spraw cywilnych i wieczystoksięgowych w Sądzie Okręgowym w S. Z dniem 1 września 2010 r. Odwołującej się powierzono funkcję Przewodniczącej I Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w S., której zrzekła się z dniem 5 września 2016 r. W latach 2013- 2018, na podstawie decyzji Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), wielokrotnie orzekała w ramach delegacji na jednodniowych sesjach w I Wydziale Cywilnym tego Sądu. Z dniem 1 września 2016 r. została powołana do pełnienia funkcji Prezesa Sądu Okręgowego w S., na okres sześciu lat. Odwołująca się podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych przez między innymi Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, Sąd Apelacyjny w (...) i Sąd Okręgowy w S.

Ocenę kwalifikacji E. Z. sporządziła B. W. – sędzia wizytator Sądu Apelacyjnego w (...), która stwierdziła, że Odwołująca się posiada bardzo dobrą znajomość prawa cywilnego materialnego i procesowego oraz umiejętność stosowania prawa w praktyce. Odwołująca się wykazuje należyłą umiejętność łączenia obowiązków wynikających z pełnionych kolejno funkcji wizytatora, przewodniczącego wydziału i prezesa sądu z pracą orzeczniczą, a jej kultura pracy i zaangażowanie w wykonywaniu czynności służbowych nie budzą najmniejszych zastrzeżeń. Wypracowana technika pracy sędziowskiej pozostaje na wysokim poziomie. Odwołująca się dostrzega istotę problematyki prawnej rozstrzyganych spraw. Jest osobą sumienną, rzetelną, bardzo pracowitą i obowiązkową. Powierzone obowiązki wykonuje z dużym zaangażowaniem. Terminowość uzasadnień oceniono na bardzo do-

brą, a poziom orzecznictwa jest wysoki. Ponadto analiza spraw, w których Odwołująca się była sprawozdawcą w trakcie delegacji w I Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...) wskazuje na bardzo dobre przygotowanie do rozpoznawania występujących w nich problemów, zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym oraz dowodzi szerokiej znajomości przepisów prawa i umiejętności ich stosowania w praktyce sądowej, a także opanowania techniki pracy sędziego orzekającego w drugiej instancji. W konkluzji opiniujący stwierdził, że E. Z. posiada wiedzę i przygotowanie zawodowe uzasadniające przedstawienie jej kandydatury na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w (...).

Krajowa Rada Sądownictwa podejmując uchwałę kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. W uzasadnieniu skarżonej uchwały wskazano, że M. K. posiada wieloletnie doświadczenie orzecznicze zdobyte w trakcie pracy na stanowisku asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Z. oraz sędziego Sądu Rejonowego w Z. i Sądu Okręgowego w Ł., a także w ramach delegacji do Sądu Apelacyjnego w (...). Kandydat wykonywanie obowiązków orzeczniczych łączył z pełnieniem funkcji administracyjnych w sądach powszechnych, obecnie Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Ł. i Przewodniczącego XI Wydziału Wizytacyjnego tego Sądu. Kwalifikacje M. K. zostały pozytywnie ocenione przez sędziego wizytatora w sporządzonej ocenie. M. M. posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe uzyskane zarówno podczas zatrudnienia w Katedrze Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Ł., kolejno na stanowisku asystenta, adiunkta i obecnie profesora nadzwyczajnego, jak i wynikające z wykonywania zawodu radcy prawnego. Kandydatka posiada bogaty dorobek naukowy. Uzyskała stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa – postępowania cywilnego, prowadzi zajęcia dydaktyczne oraz szkolenia, uczestniczyła w konferencjach naukowych. Jest także autorką publikacji, głównie z zakresu postępowania cywilnego i glos do orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Kwalifikacje M. M. zostały pozytywnie ocenione przez sędziego wizytatora w sporządzonej ocenie. J. Ś. posiada wieloletnie doświadczenie orzecznicze zdobyte w trakcie pracy na stanowisku asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Ł. oraz na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ł., Sądu Rejonowego w Ł., Sądu Okręgowego w Ł., a także w ramach delegacji do Sądu Apelacyjnego w (...). Kandydat wykonywanie obowiązków orzeczniczych łączył z pełnieniem funkcji administracyjnych w sądach powszechnych, obecnie sędziego wizytatora do spraw egzekucyjnych. Kwalifikacje J. Ś. zostały pozytywnie ocenione przez sędziego wizytatora w sporządzonej ocenie. P. U. posiada wieloletnie doświadczenie orzecznicze zdobyte w trakcie pracy na stanowisku asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w S. oraz na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w S., Sądu Wojewódzkiego w S., Sądu Okręgowego w P. i Sądu Okręgowego w Ł., a także w ramach delegacji do Sądu Apelacyjnego w (...). Kandydat wykonywanie obowiązków orzeczniczych łączył z pełnieniem funkcji administracyjnych w sądach powszechnych. Kwalifikacje P. U. zostały pozytywnie ocenione przez sędziego wizytatora w sporządzonej ocenie. Rada uwzględniła doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje zawodowe pozostałych kandydatów, w tym E. Z. i mając je na uwadze, uznała, że kandydaci ci nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Krajowa Rada Sądownictwa brała pod uwagę oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomie wyższych studiów prawniczych oraz z egzaminu zawodowego, jednakże uznała, że w świetle wieloletniego doświadczenia zawodowego kandydatów oraz ich wiedzy prawniczej oceny uzyskane przez nich na dyplomie wyższych studiów prawniczych i z egzaminu sędziowskiego

nie mogą stanowić w tym postępowaniu nominacyjnym kryterium samodzielnie rozstrzygającego jego wyniku. Ponadto Rada uwzględniła poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...), jednakże w jej ocenie uzyskany przez kandydatów poparcie Kolegium i Zgromadzenia Przedstawicieli nie w każdym przypadku odzwierciedla poziom ich kwalifikacji wynikający z innych dokumentów zgromadzonych w toku tego postępowania.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada wskazała, że o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności oceniane łącznie: kwalifikacje kandydatów oraz ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe. W ocenie Rady pozostali kandydaci, w tym E. Z., nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 11 października 2018 r., w głosowaniu tajnym – w związku ze zgłoszeniem przez członka Rady żądania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 zdanie 2 ustawy o KRS, wymaganą bezwzględną większość głosów uzyskali: M. K., M. M., J. Ś., P. U. W związku z tym, że liczba kandydatów, którzy uzyskali bezwzględną większość, była mniejsza niż liczba wolnych stanowisk, przeprowadzono ponowne głosowanie, z udziałem tych kandydatów, na których oddano największą liczbę głosów „za”. W głosowaniu tym rozpatrzono kandydatury w liczbie wolnych stanowisk sędziowskich powiększonej o jedną osobę lub powiększonej o liczbę kandydatów mających taką samą liczbę głosów co ta osoba. Podczas ponownego głosowania żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów. Przeprowadzono także jedno dodatkowe głosowanie nad kandydaturą, która uzyskała największą liczbę głosów. Podczas ponownego głosowania na kandydaturę R. Ś. oddano 3 głosy „za”, 1 głos „przeciw” i 10 głosów „wstrzymujących się” (3 głosy „nieważne”). Mając na uwadze wyniki głosowania, Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę jak na wstępie.

Odwołaniem z dnia 27 listopada 2018 r. E. Z. na podstawie art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o KRS w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.; dalej: k.p.c.) zaskarżyła uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 11 października 2018 r. w punkcie 1 w całości oraz w punkcie 2 w części, w której KRS postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie E. Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

Odwołująca się zaskarżonej uchwale zarzuciła:

1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (art. 398³ § 1 pkt 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), w postaci:

a. art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1-3 ustawy o KRS w związku z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 załącznika do uchwały nr 265/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa („Regulamin”) poprzez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego przyjęcia stanowiska Zespołu oraz podjęcia uchwały, gdy tymczasem Rada (a w ślad za tym Zespół) nie była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, to jest powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP członków Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. W konsekwencji czego piętnastu członków Rady

nie było uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym do opiniowania i rekomendowania kandydatów (w ramach Zespołu), głosowania i w efekcie podejmowania uchwały;

b. art. 33 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 *in principio* pkt 1 i 2 ustawy o KRS w związku z § 18 ust. 1-11 Regulaminu oraz art. 42 ust. 1 ustawy o KRS w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 60 Konstytucji RP poprzez:

– dokonanie oceny kandydatury Odwołującej się 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 Odwołującej się i konkurujących z nią kandydatów, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów; co skutkowało brakiem dokonania oceny kandydatów w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) Pana M. K., Pani M. M., Pana J. Ś. i Pana P. U., a nie Odwołującej się oraz niewskazania w ogóle przyjętych przez KRS kryteriów oceny kandydatów na sędziego sądu apelacyjnego, które pozwoliłyby na poznanie motywów negatywnej oceny kandydatury Odwołującej się, jako osoby w ogóle niegodnej do powołania na żadne z pozostałych trzech stanowisk urzędu sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), co do których KRS nie dokonał żadnego wyboru;

– brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur; co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) pozostałych uczestników, a nie Odwołującej się;

– oparcie uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, mimo dostępu do pełnych danych o Odwołującej się w oparciu o posiadany materiał dowodowy, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego pozostałych uczestników, a nie Odwołującej się;

– przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie Uchwały mimo niewykorzystania wszelkich (a nawet większości) przewidzianych prawem możliwości służących: dokonaniu oceny według jednolitych kryteriów, kandydatur wszystkich osób uczestniczących w konkursie, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego pozostałych uczestników, a nie Odwołującej się;

– brak własnych ustaleń Rady w odniesieniu do Odwołującej się poprzez powielenie argumentacji w części uzasadnienia Uchwały omawiającego stanowiska zespołu i Rady, w efekcie czego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) pozostałych uczestników, a nie Odwołującej się;

c. art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w części dotyczącej kandydatur Odwołującej się i pozostałych uczestników w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia Uchwały, co utrudnia odniesienie się do całości prze-

słanek, na podstawie, których Rada uznała, że kandydatura Odwołującej się jest gorsza od kandydatury pozostałych uczestników w obecnej procedurze konkursowej;

2. obrażę prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), w postaci:

a. 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, z art. 11 d ust. 1–5, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, z art. 34 ust. 1 i z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3–6 oraz § 18 ust. 1–8 Regulaminu, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest wydanie zaskarżonej uchwały przez Radę, która w zakresie dotyczącym piętnastu członków Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, była powołana w sposób sprzeczny z Konstytucją RP oraz wyżej wskazanymi przepisami ustawy o KRS, w konsekwencji czego sędziowska część Rady nie była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów (w ramach zespołów), głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu Uchwały;

b. art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest brak dokonania oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w (...) pozostałych Uczestników, a nie Odwołującą się.

Wskazując na powyższe zarzuty Odwołująca się wniosła o:

– uchylenie zaskarżonej uchwały w części oraz umorzenie poprzedzającego jej wydanie postępowania (art. 398¹⁹ zd. 1 k.p.c. w zw. z ust. 44 ust. 3 ustawy o KRS), rozpoznając odwołanie na posiedzeniu niejawnym (art. 398¹¹ § 1 k.p.c. w zw. z ust. 44 ust. 3 ustawy o KRS); ewentualnie o

– uchylenie zaskarżonej uchwały oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. w zw. z ust. 44 ust. 3 ustawy o KRS), rozpoznając odwołanie na posiedzeniu niejawnym (art. 398¹¹ § 1 k.p.c. w zw. z ust. 44 ust. 3 ustawy o KRS).

Odwołująca się z ostrożności procesowej wniosła o przyjęcie niniejszego odwołania do rozpoznania wskazując, że złożone odwołanie jest oczywiście uzasadnione, jak też występują w sprawie okoliczności, o których mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., zważywszy na brzmienie przepisu art. 44 ust. 3 u.k.r.s. oraz art. 398⁴ § 2 k.p.c. Odwołująca podała przy tym, iż utrwalone jest orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym stwierdza się, że w postępowaniu z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej nie mają zastosowania art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ k.p.c., co oznacza, że Sąd Najwyższy nie może odmówić przyjęcia odwołania do rozpoznania.

Odwołująca się w uzasadnieniu podniosła między innymi, że brak wskazania przez KRS kryteriów oceny jako przesłanek wyboru wskazuje na nielegalność Uchwały jako naruszającej podstawowe zasady prawne, w szczególności zasadę niedyskryminacji i zasadę równego dostępu do stanowisk sędziowskich na jednakowych zasadach w zakresie, jakim powinny one zapewniać weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Ponadto podniosła, że uznanie prawa KRS do dowolnych wyborów w oparciu o pozamerytoryczne, nieweryfikowalne kryteria, pozostające poza sferą wiedzy Odwołującej się, bez wyjaśnienia motywów podjęcia zaskarżonej „decyzji” w odniesieniu do interesu wymiaru sprawiedliwości i akceptowanie takiego stanu rzeczy stanie się równoznaczne z uznaniem, iż Odwo-

lującej się zapewniona została jedynie formalna możliwość wniesienia odwołania od takiej uchwały, bez możliwości zasadnego oczekiwania na jej merytoryczną kontrolę.

W uzasadnieniu Odwołująca się wskazała przy tym, że zmiany ustawy o KRS dokonane ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) spowodowały w szczególności to, że jednak wybór obecnego składu KRS został dokonany z naruszeniem konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji RP).

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 10 stycznia 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. W razie podzielenia przez Sąd Najwyższy zarzutów odwołującej się co do niezgodności z Konstytucją wskazanych przez nią przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS, Rada wniosła o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu stosowanego pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji.

Odnosząc się do grupy zarzutów podniesionych w odwołaniu dotyczących nienależytej obsady „części sędziowskiej Rady”, Rada wskazała na treść art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podniosła również, że Konstytucja nie precyzuje podmiotu uprawnionego do wyboru „części sędziowskiej” członków Rady. Art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa, natomiast z ustawy o KRS wynika, że członków Rady spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych wybiera Sejm RP. Aktualnie, piętnastoosobowa grupa członków Rady, o której mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, została wybrana uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6 marca 2018 r. (M.P. poz. 276).

Rada w odpowiedzi na odwołanie zaznaczyła, że poprzednio obowiązujący tryb wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa przewidywał wieloetapową procedurę o charakterze kurialnym, która prowadziła do deficytu reprezentacji najliczniejszej grupy sędziów (faworyzowała sędziów sądów apelacyjnych, których grupa licząca około 500 osób ma dwóch przedstawicieli, podczas gdy sędziowie sądów okręgowych i rejonowych, których łącznie jest około 9.000, mają ich ośmiu). Rada przytoczyła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, w którym Trybunał stwierdził, że część przepisów regulujących wybór sędziów w skład Rady narusza Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nierówno traktuje sędziów sądów rejonowych i okręgowych wobec sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych wobec sędziów sądów okręgowych. Przyjęty obecnie model wyboru 15 „sędziowskich” członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm jest motywowany wypowiedziami organów międzynarodowych, w tym Komisji Weneckiej, która zaakceptowała taki model w odniesieniu do Macedonii (opinia z dnia 13 października 2014 r.). Komisja stwierdziła, że w myśl zaproponowanych poprawek nic nie stoi na przeszkodzie, aby parlament wskazywał członków Rady Sądownictwa z grona sędziów. Fakt obsady organu lub części miejsc w organie przez parlament nie prowadzi do uzależnienia organu od woli politycznej. Polskie prawo zna wiele przykładów organów lub funkcjonariuszy, których konstytucyjny status nakazuje ich niezależność, wybieranych przez parlament (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich). Również w strukturach Unii Europejskiej można znaleźć organy, których obsady dokonują podmioty o charakterze politycznym, a które pomimo tego nie tracą przymiotu niezależności (sędziowie Trybunału Sprawiedliwości UE).

W zakresie pozostałych zarzutów Rada wskazała, że w zaskarżonej uchwale Krajowa Rada Sądownictwa szczegółowo przedstawiła dane dotyczące wszystkich uczestników tego postępowania nominacyjnego. Rada wskazała również, że o przedstawieniu Prezydentowi wniosków o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności oceniane łącznie kwalifikacje kandydatów oraz ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe. Te dwa kryteria wyboru są w ocenie Rady jasne i zostały w jednakowy sposób zastosowane wobec wszystkich kandydatów. Odnośnie do kryteriów w postaci poziomu poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) Rada wskazała, że wzięła je pod uwagę przy ocenie uczestników tego postępowania nominacyjnego, jednak wyniki poparcia nie miały charakteru decydującego, ponieważ nie w każdym przypadku korespondują one ze zgromadzoną w sprawie dokumentacją, w szczególności doświadczenie i kwalifikacje zawodowe poszczególnych uczestników nie uzasadniają rozbieżności w zakresie poziomu poparcia tych organów. Z uwagi na doświadczenie zawodowe i kwalifikacje kandydatów Rada nie kierowała się podejmując uchwałę także ocenami uzyskanymi przez nich na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych oraz egzaminu zawodowego. Wbrew twierdzeniom Odwołującej się, Rada dochowała zatem wymogów określonych w art. 33 ust. 1 i art. 35 ustawy o KRS, uwzględniając przy ocenie kandydatów całą zgromadzoną w sprawie dokumentację. Na podstawie wszechstronnej i szczegółowej analizy, Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że Odwołująca się nie spełnia, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Rada w konkursie nominacyjnym dokonała oceny materiałów dotyczących poszczególnych kandydatów z zachowaniem reguł postępowania i uznała, że wymagania ustawowe stawiane kandydatom na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego spełniają kandydaci przedstawieni w uchwale Prezydentowi. W ocenie Rady zarzuty Odwołującej się stanowią polemikę z oceną kandydatury odwołującej się dokonaną przez Radę. Dotyczą one w istocie niezadowolającego – z perspektywy odwołującej się – rezultatu oceny jej kandydatury.

Ostatecznie Rada stwierdziła, że w analizowanym odwołaniu nie wykazano, aby ta dopuściła się naruszenia prawa. Uchwała, od której zostało wniesione odwołanie, zapadła w ramach przysługujących Radzie ustawowych kompetencji, na podstawie prawidłowo poczynionych ustaleń faktycznych i przy zastosowaniu wskazanych wyżej przepisów, a złożone odwołanie stanowi jedynie bezzasadną polemikę z przyjętą przez Radę oceną przydatności kandydatki biorącej udział w niniejszym postępowaniu nominacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, mimo że nie wszystkie zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa powołana jest do rozpatrywania i oceniania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich m.in. w sądach powszechnych oraz przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w tych sądach. Stosownie do przepisów ustawy o KRS, Rada w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały dopiero po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli takowe zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS). W przypadku,

w którym na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, to w pierwszej kolejności kandydatura taka rozpoznawana jest przez Zespół członków Rady, który następnie opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, kierując się przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ustawy o KRS). Dopiero po wykonaniu powyższych czynności Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu rozpatruje oraz ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie i podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcie w przedmiocie przedstawienia lub też nie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stonku do wszystkich kandydatów (art. 37 ust. 1 ustawy o KRS).

W rozpatrywanej sprawie właściwa procedura została zachowana.

Uchwała Rady podjęta w sprawie indywidualnej, a więc także w przypadku przedstawiania lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziego na wyższe stanowisko sędziowskie, wymaga uzasadnienia, stosownie do treści art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, zaś uczestnikowi postępowania toczącego się przed KRS przysługuje uprawnienie do wniesienia od wspomnianej wyżej uchwały odwołania do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w art. 44 ustawy o KRS.

Jak stanowi art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Niewątpliwie z przytoczonego przepisu wynika m.in. prawo do zaskarżania przez kandydatów na stanowiska sędziowskie uchwał Rady podejmowanych w sprawach wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS. Zgodnie natomiast z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem stosowania przepisu art. 87¹ k.p.c., ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski w występowaniu przed Sądem Najwyższym. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej implikuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania.

Autorka odwołania w jego treści podniosła zarzuty dotyczące zarówno naruszenia przepisów postępowania, jak również obrazy prawa materialnego. Podnosząc pierwszy argument przeciwko zaskarżonej uchwale, Odwołująca się wskazała, iż błędnie przyjęto, że w przedmiotowej sprawie doszło do skutecznego przyjęcia stanowisk Zespołu oraz podjęcia uchwały w sytuacji, gdy Rada oraz Zespół nie były należycie obsadzone. Jej zdaniem, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, to jest powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Rada nie była należycie obsadzona i z tej przyczyny nie była uprawniona do uczestniczenia w postępowaniu, w tym do opiniowania i rekomendowania kandydatów, głosowania i w efekcie podejmowania uchwały.

W świetle art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, kognicja Sądu Najwyższego w sprawach z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących obsady stanowisk sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, a zatem Sąd Najwyższy nie ma ani kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie, ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego,

na co wielokrotnie zwracano już uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem winna ona podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady jest niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa KRS, wynikającego z norm konstytucyjnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2019 r., I NO 58/18, niepubl.).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i przytoczone przepisy, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że podniesiony przez Odwołującą się pierwszy z zarzutów wykracza poza kompetencje Sądu badającego legalność wydanej przez Radę uchwały. Odwołująca się kwestionowała konstytucyjność ustawowo przyjętego sposobu powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, tymczasem kontrola konstytucyjności przepisów, na podstawie których dokonano wyboru członków KRS, pozostaje we właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18 orzekł, iż art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 84), zgodnie z którym Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Podnoszony przez Odwołującą się zarzut „nienależytego obsadzenia, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady” nie mógł zostać rozpatrzony także i z tej przyczyny, że niedopuszczalne jest badanie w indywidualnej sprawie legalności sposobu obsadzenia organu wydającego rozstrzygnięcie, albowiem wykracza to poza granice rozpatrywanej sprawy. Zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08 (OSNP 2008 nr 19-20, poz. 304, LEX nr 342339), stwierdzenie niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie należy do kognicji sądu powszechnego rozpoznającego odwołanie od decyzji Prezesa tego Urzędu. Istotnym przy tym jest, że uchwała ta podjęta została w sytuacji domniemych naruszeń prawa w toku procedury powołania na to stanowisko. Uzasadniając przyjęte stanowisko, Sąd Najwyższy stwierdził, że akt powołania na stanowisko Prezesa UKE jest dokumentem wykazującym, że wskazana w nim osoba jest Prezesem UKE i może uczestniczyć jako strona w tym postępowaniu sądowym na podstawie art. 479⁶¹ § 1 k.p.c. Sąd powszechny rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji Prezesa UKE może oceniać prawidłowość tego dokumentu w kontekście posiadania lub braku zdolności sądowej Prezesa UKE, natomiast nie jest właściwy do stwierdzania niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa UKE, w tym naruszenia procedury powołania na to stanowisko. Orzeczenie to jest jeszcze dalej idącym, w tym bowiem przypadku nie kwestionowano w sposób ogólny zasad powoływania (jak to ma miejsce w niniejszej sprawie) lecz wskazywano na naruszenia procedury powołania piastuna urzędu. Skoro zatem Sąd Najwyższy uznał za niedopuszczalne badanie niezgodności z prawem konkretnego aktu powołania, to tym bardziej niedopuszczalne jest badanie ustawowych reguł powoływania, prowadzących do wydania takiego aktu. Podkreślić należy, że w państwie prawa niedopuszczalnym jest, by składy orzekające w poszczególnych sprawach samodzielnie oceniały, czy przyjmując legalne istnienie danego organu, czy też nie, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustrojowe ukształ-

towanie konstytucyjnego organu. Nietrudno wyobrazić sobie konsekwencje zróżnicowania tej oceny w poszczególnych sprawach. Takie podejście rodzi niebezpieczeństwo istotnego i realnego naruszenia podstawowych zasad, takich jak zasada pewności i zasada zaufania do organów państwa.

Odwołująca się podniosła również, że wybór obecnego składu KRS został dokonany z naruszeniem konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji RP), co prowadzi jej zdaniem do nieważności postępowania. Lektura uzasadnienia odwołania nasuwa wniosek, że Odwołująca się myli zagadnienie prawidłowości składu organu z podnoszonymi w przestrzeni publicznej wątpliwościami odnośnie zapewnienia niezależności i niezawisłości sędziów wskazanych do powołania Prezydentowi RP przez tak obsadzony podmiot. Niezależnie od tego, że skład orzekający w niniejszej sprawie wątpliwości tych nie podziela, należy odnieść się do podniesionego zarzutu nieważności postępowania.

Przedstawiony w odwołaniu tok rozumowania, w świetle argumentacji podniesionej przez Odwołującą się, wskazuje, że sędziowie wybierani przez Sejm zasiadający w Radzie nie są niezawiśli, a ich działania uzależnione są od celów politycznych. Takie aprioryczne stanowisko należy uznać za nieuprawnione. Należy podkreślić, że członkowie KRS nie dysponują samoistnymi gwarancjami niezawisłości na wzór niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza, że część z nich jest wybierana spoza grona sędziów (jedna osoba wybrana przez Prezydenta, czterech posłów wybranych przez Sejm i dwóch senatorów wybranych przez Senat – art. 187 ust. 1 Konstytucji). Wchodzący w skład Rady sędziowie są niezawiśli (i atrybutu tego nie tracą wraz z powołaniem w skład Rady), ale wynika to z tego, że są sędziami (a nie z tego, że zasiadają w KRS). Z faktu, że KRS ma stać na straży niezawisłości i niezależności sędziowskiej, nie sposób wyprowadzić wniosku, że sam ten organ ma mieć przymiot niezależności, a osoby wchodzące w jego skład muszą korzystać z niezawisłości na wzór niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej. Przymiot niezależności i niezawisłości przypisany jest w polskim systemie prawnym jedynie do sądów i trybunałów, czyli władzy sądowniczej. Nie budzi żadnych wątpliwości, że KRS nie jest ani sądem, ani trybunałem. Regulując ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, ustawa zasadnicza nie przesądziła jednoznacznie charakteru ustrojowego tego organu. Zdaniem niektórych autorów Krajowa Rada Sądownictwa jest niezależnym pozajudycyjnym organem władzy sądowniczej (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 548). Zdaniem innych – Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej, ale jest to organ uplasowany pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 357–358). W doktrynie określa się KRS jako organ administracyjno-samorządowo-polityczny (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* Kraków 2002, s. 579), R. Pęk, komentarz do art. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013) wskazuje, że KRS jest organem konstytucyjnym funkcjonującym poza klasycznie pojmowanym trójpodziałem władz, służącym przede wszystkim władzy sądowniczej. Również orzecznictwo bardzo różnie ujmuje pozycję i charakter Krajowej Rady Sądownictwa. Sąd Najwyższy w uchwale z 23 lipca 1992 r. (III AZP 9/92) określił Krajową Radę Sądownictwa jako część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego. Uzasadniając tą tezę, Sąd Najwyższy wskazał, że skład osobowy KRS, a przede wszystkim jej ustawowe kompetencje są na tyle zróżnicowane, że uniemożliwiają jednoznaczne zakwalifikowanie tego organu do kategorii ośrodków władzy,

administracji lub samorządu. Nie jest ona wyłącznie organem administracji, skoro jej funkcje wyrażające się w strzeżeniu niezawisłości sędziowskiej i możliwości wypowiedzania się w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów jednoznacznie wskazują na cechy znamienne dla organizacji samorządu zawodowego. Nie jest ona także organem samorządu sędziowskiego zarówno ze względu na zróżnicowany skład osobowy i uprawnienia decyzyjne właściwe dla administracji. Sąd Najwyższy doszedł zatem do wniosku, że KRS w sferze administrowania dzieli swe kompetencje z Ministrem Sprawiedliwości, ponieważ przejęła w 1989 r. od tego urzędu naczelnego znaczną część jego tradycyjnych uprawnień. KRS stanowi zatem zdaniem Sądu Najwyższego część systemu podmiotów wyposażonych przez ustawę w kompetencję do prowadzenia działalności organizatorskiej i administrującej zarówno wewnątrz systemu wymiaru sprawiedliwości, jak i w stosunku do osób oraz organów usytuowanych poza tym systemem. Fragmentem tych uprawnień jest możliwość rozstrzygania niektórych indywidualnych spraw z zakresu administracji wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy podkreślił, że KRS musi być traktowana jako organ administrujący, skoro prawo pozytywne przyznało jej funkcje z zakresu administracji. Wydaje się, że rozważania te, mimo wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., pozostają nadal aktualne. Z kolei Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (wyrok z 15 grudnia 1999 r., P 6/99). W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. (K 25/07), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że KRS jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej. Bezpośrednia bliskość nie oznacza jednak możliwości zaliczenia wprost do władzy sądowniczej. Pytaniem o status Krajowej Rady Sądownictwa zajął się Trybunał Konstytucyjny także w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. (SK 43/06). Zdaniem Trybunału nie podlega dyskusji, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest sądem w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Rozważył natomiast, czy Krajowa Rada Sądownictwa stanowi organ administracji publicznej w rozumieniu wymienionego przepisu konstytucyjnego. Z jednej strony Rada nie należy do struktury administracji publicznej; przepisy jej dotyczące zostały zamieszczone w rozdziale VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”. Co więcej, rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa dotyczą organów władzy sądowniczej. Z drugiej strony, w kompetencjach tego organu leży wydawanie rozstrzygnięć indywidualnych, organ ten ma kompetencje z zakresu administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny uznał w rezultacie, że Krajowa Rada Sądownictwa mieści się w pojęciu organu administracji publicznej. Przywołane orzeczenia i poglądy jednoznacznie wskazują na uznanie KRS za instytucję, której status najtrafniej określa pojęcie organu, za pośrednictwem którego wszystkie trzy władze współpracują ze sobą w sferze utrzymania i rozwijania standardu niezależności i niezawisłości sądów i sędziów (zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018 r., s. 137). KRS – jeśli brać pod uwagę jej określony konstytucyjnie skład – jest zatem emanacją wszystkich trzech władz. Zważywszy charakter tego organu, podkreślić należy, że ze swej istoty podmiot ten nie ma stanowić części żadnej z trzech władz, w tym także władzy sądowniczej, i nigdy nie został wyposażony w przymiot niezależności i niezawisłości, w rozumieniu, jakie nadawane jest tym pojęciom w odniesieniu do sądów i sędziów. Wydaje się, że istnienie takich podmiotów we współczesnych państwach demokratycznych jest z góry przyjętym założeniem. Dlatego są one ustrojowo lokowane na „ziemi niczyjej”, by stanowić swoisty łącznik pomiędzy obszarami, przy granicach których są umiejscowione. Rolę swą mogą bowiem pełnić jedynie pod warunkiem, że żadna z władz nie jest w stanie całkowicie ich zawłaszczyć. Trudno zatem przyjąć w ślad

za odwołaniem, by wybór obecnego składu KRS został dokonany z naruszeniem konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji RP).

Skoro w przedmiotowym postępowaniu nie sposób kwestionować składu organu wydającego rozstrzygnięcie, tym samym w ocenie Sądu Najwyższego w kontekście rozpoznawanego zarzutu nie zachodzą także brane z urzędu pod rozwagę przesłanki nieważności postępowania. Z tych względów pierwszy z podniesionych przez Odwołującą się zarzutów należało uznać za bezzasadny.

W dalszej kolejności Odwołująca się zarzucała skarżonej uchwale naruszenie art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 *in principio* pkt 1 i pkt 2 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, sprowadzających się zasadniczo do zakwestionowania należytego wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów oraz sporządzenia uzasadnienia uchwały w sposób wadliwy, jak również naruszenie przepisów konstytucyjnych, tj. art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 odpowiadających konstytucyjnym zasadom demokratycznego państwa prawa, równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej.

W odniesieniu do powyższego zarzutu, w ocenie Sądu Najwyższego treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 11 października 2018 r. nie pozwala na uznanie, że Rada przy ocenie poszczególnych kandydatur spełniła wymaganie wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów.

Obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa w przypadku, w którym kilka osób ubiega się o wolne stanowiska sędziowskie jest przede wszystkim wyjaśnienie i konkretne wskazanie w uchwale, jakie kryteria ocenne stanowiły punkt wyjścia przy wyborze najlepszych kandydatów pretendujących do objęcia stanowiska sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16, niepubl.). Zauważyć również należy, że zakres rozważań Rady poświęcony analizie ocenianych kandydatur powinien być szerszy w przypadku osób o zbliżonej sytuacji faktycznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015). Natomiast z całą pewnością analiza i rozważania Rady powinny być pogłębione w przypadku konkursu na wyższe stanowisko sędziowskie z uwagi na zasadniczo porównywalny i niezwykle wysoki poziom kwalifikacji kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15, niepubl.).

Krajowa Rada Sądownictwa w zaskarżonej uchwale, stwierdzając, że wszyscy kandydaci spełniają kryteria ustawowe określone w art. 64 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, na stronie 4 wskazała, że kierując się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, uwzględniła uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, oceny ze studiów i egzaminu zawodowego oraz wyniki głosowania Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...). Tak przyjęte kryteria należy zaaprobować, jak również fakt, że zdaniem KRS miały one mieć zastosowanie „po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności”.

Tymczasem, pomimo powołania się na stwierdzenie całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności ocenionych łącznie kwalifikacji kandydatów i dotychczasowego doświadczenia zawodowego, Rada właściwie nie wskazała jakimi szczególnymi (założonymi wcześniej) przesłankami kierowała się podejmując uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. K., M. M., J. Ś. i P. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) oraz na jakiej podstawie przyjęto, że E. Z., nie wypełnia ocenianych łącznie kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2

ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

Ponadto z uchwały nie wynika, z jakich przyczyn niektórym kryteriom przyznano decydujące znaczenie. Lektura uzasadnienia zaskarżonej uchwały nasuwa wniosek, że decydujące znaczenie przyznano ocenie kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego (s. 26 uchwały). Uzasadnienie uchwały nie precyzuje jednak, na czym Rada opiera twierdzenie, że wybrani kandydaci posiadają większe lub lepsze doświadczenie i kwalifikacje zawodowe. W treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały brakuje określenia elementów, które uprawniałyby do wniosku, że doświadczenie zawodowe i kwalifikacje rekomendowanych kandydatów w ich dotychczasowej pracy jest bardziej wyróżniające się lub większe, niż Odwołującej się, zwłaszcza że wszyscy kandydaci przeszli procedurę kwalifikacyjną, otrzymali pozytywne opinie kwalifikacyjne, mają istotny staż orzeczniczy i inne osiągnięcia. Z treści uzasadnienia wniosku o przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego wskazanych w punkcie I zaskarżonej uchwały kandydatów wynika jedynie, że osoby te posiadają obecnie „wysokie, wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie apelacyjnym kwalifikacje”. Tymczasem lektura biogramów kandydatów objętych wnioskiem o przedstawienie (zawarta na s. 26–27 zaskarżonej uchwały), zwłaszcza w odniesieniu do M. K., J. Ś. i P. U., wskazuje, że wszyscy ci kandydaci posiadają wieloletnie doświadczenie orzecznicze, pełnili obowiązki w ramach delegacji w sądzie apelacyjnym, wykonywanie obowiązków orzeczniczych łączyli z pełnieniem funkcji administracyjnych w sądach powszechnych, a ich kwalifikacje zostały pozytywnie ocenione. Rzecz jednak w tym, że opis ten w pełni oddaje także karierę zawodową Odwołującej się. Brak jest zatem w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazania cech lub okoliczności, w oparciu o które, przy takich samych co do zasady charakterystykach zawodowych, przyjęto że ci, a nie inni kandydaci posiadają obecnie „wysokie, wyróżniające i odpowiadające wymogom orzekania w sądzie apelacyjnym kwalifikacje”.

Równocześnie Rada nie wyjaśniła w sposób niebudzący wątpliwości, dlaczego dyskwalifikowała ustawowe kryteria oceny kandydatów takie jak poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (...) oraz oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomach wyższych studiów prawnych oraz egzaminu sędziowskiego. Rada wskazała jedynie, że „w świetle wieloletniego doświadczenia zawodowego kandydatów oraz ich wiedzy prawniczej – oceny uzyskane przez nich na dyplomie wyższych studiów prawnych i z egzaminu sędziowskiego nie mogą stanowić w tym postępowaniu nominacyjnym kryterium samodzielnie rozstrzygającego o jego wynikach” (s. 29). Rada nie wskazała jednak przyczyn, dla których kryterium to nie może stanowić kryterium pomocniczego i dlaczego zdecydowała się pominąć je zupełnie. Zauważyć ponadto należy, że poparcie środowiska sędziowskiego jest istotnym kryterium uwzględnianym w postępowaniu nominacyjnym w ramach całościowej oceny kandydatów. Rada może przypisać temu kryterium mniejsze znaczenie, a nawet przedstawić kandydaturę, która otrzymała niższe poparcie środowiska sędziowskiego, jeżeli uzna, że jest to uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości i przedstawi przekonujące uzasadnienie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r., III KRS 48/15, LEX nr 2008687). Powyższego w ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie zabrakło. Już na etapie oceny dokonanej przez Zespół, co następnie powielone zostało przez Radę, wskazano, że „uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji nie są miarodajne, ponieważ nie w każdym przypadku odzwierciedlają rzeczywisty poziom ich kwalifikacji”. W ślad za tym stwierdzeniem nie sposób jednak odnaleźć w treści uzasadnienia w stosunku do jego i dlaczego stwierdzono ów

brak miarodajności. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały pojawia się jedynie enigmatyczne stwierdzenie, że poziom poparcia „nie w każdym przypadku odzwierciedla poziom ich kwalifikacji wynikający z innych dokumentów zgromadzonych w toku tego postępowania” (s. 30). Nie jest jasne o kogo i o jakie dokumenty chodzi.

Sąd Najwyższy zważył również, że uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brakuje odpowiedniej transparentności, co kontrargumentuje zastosowanie przez Krajową Radę Sądownictwa w przedmiotowej procedurze konkursowej dostatecznie przejrzystych kryteriów oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Apelacyjnym w (...), jak również należyte zestawienie elementów tej oceny z przedstawionymi w sprawie dokumentami i zawartymi w nich informacjami dotyczącymi pozostałych kandydatów biorących udział w postępowaniu konkursowym. Tym samym w ocenie Sądu Najwyższego sposób sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały uniemożliwia ostatecznie przeprowadzenie kontroli zaskarżonej uchwały, tak w zakresie dopełnienia przez Radę obowiązku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i z punktu respektowania przez KRS konstytucyjnych zasad równego traktowania i zakazu dyskryminacji oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. Bez wyjaśnienia wyżej wskazanych okoliczności i stosownego uzasadnienia przez Radę dokonanego przez nią wyboru, nie można – w ramach kognicji przysługującej Sądowi Najwyższemu na etapie postępowania odwoławczego – rozstrzygnąć, czy ostatecznie zastosowane przez Radę kryteria oceny uczestników postępowania odpowiadają konstytucyjnym zasadom demokratycznego państwa prawa, równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej, wyrażonych w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2015 r., III KRS 24/15, LEX nr 2008677).

Z tych wszystkich względów, Sąd Najwyższy przyjmując za podstawę art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS uchylił zaskarżoną uchwałę we wnioskowanym zakresie i przekazał Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r.

I NO 46/18

Teza:

Samorząd zawodowy notariuszy może wypowiadać się w swoich sprawach wewnętrznych, jednak czynić to może w dopuszczalnych przez prawo formach wyrażania swojego stanowiska. Jedyną właściwą formą wypowiedzania się organu kolegiałnego, jakim jest rada izby notarialnej, jest uchwała.

Przewodniczący: sędzia SN Jacek Widło (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Paweł Księżak, Ewa Stefańska.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości

na uchwałę Rady Izby Notarialnej w (...) Nr (...) z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr (...) Rady Izby Notarialnej w (...) z dnia 4 kwietnia 2018 r., w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...), zmienionej uchwałą Nr (...) z dnia 9 maja 2018 r., oraz przyjęcia tekstu jednolitego Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 marca 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w części dotyczącej § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...).

UZASADNIENIE

W dniu 4 kwietnia 2018 r. Rada Izby Notarialnej w (...) (dalej także jako: „Rada Izby” lub „Rada”) podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...).

W Regulaminie rozstrzygnięto szereg kwestii dotyczących działania Rady Izby Notarialnej w (...). Część z nich wzbudziła wątpliwości Ministra Sprawiedliwości (dalej także jako: „Minister”, „MS” lub „organ nadzoru”), co do zgodności z ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2291 ze zm.; dalej jako: „p.n.”), stąd też pismem z dnia 15 maja 2018 r. organ ten zwrócił się do Rady o rozważenie możliwości zmiany m.in:

– § 5 ust. 1 zdanie drugie ww. uchwały, z uwagi na jego niezgodność z art. 36 § 1 p.n. („Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”).

W odpowiedzi Rada Izby nadesłała pismo z dnia 30 maja 2018 r., wskazując w jego treści, że skłania się do zmiany przedmiotowego Regulaminu, za wyjątkiem § 5 ust. 1 Regulaminu, odnośnie którego Rada poprosiła o ponowne rozważenia akceptacji przyjętego przez nią rozwiązania. Odnosząc się do przedstawionej jej argumentacji zaznaczyła, że

rozważania zamieszczone w opisanym powyżej piśmie Ministra Sprawiedliwości dotyczą tylko i wyłącznie decyzji Rady, które oddziałują na „stosunki zewnętrzne”, zaś działalność Rady, określona przepisami nie tylko ustawy – Prawo o notariacie, ale i niezliczonej ilości innych aktów prawnych, nie ogranicza się jedynie do podejmowanych rozstrzygnięć, które wyrażone są w formie uchwały.

Uchwałą Rady Izby Notarialnej w (...). Nr (...) z dnia 9 maja 2018 r. zmieniono uchwałę z dnia 4 kwietnia 2018 r., przy czym ponownie, z uwagi na wątpliwości Ministra Sprawiedliwości, co do zgodności z ustawą – Prawo o notariacie zapisów Regulaminu, pismem z dnia 7 czerwca 2018 r., organ nadzoru zwrócił się do Rady Izby o rozważenie możliwości zmiany postanowienia dopuszczającego „zajęcie stanowiska” przez Radę.

Następnie, przy piśmie z dnia 20 lipca 2018 r. Rada Izby Notarialnej w (...) nadesłała odpis uchwały Nr (...) z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Izby Notarialnej w (...). Nr (...) z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...) zmienionej uchwałą Nr (...) z dnia 9 maja 2018 r. oraz przyjęcia tekstu jednolitego „Regulaminu Wizytacji”, a w dniu 23 lipca 2018 r. Rada złożyła odpis skorygowanej uchwały (...) z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr (...) z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...), zmienionej uchwałą Nr (...) z dnia 9 maja 2018 r. w części dotyczącej tytułu oraz przyjęcia tekstu jednolitego „Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...)”.

Po dokonanych przez Radę Izby modyfikacjach, § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu, otrzymał następujące brzmienie: „W stosunkach wewnętrznych jej funkcjonowania, Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”.

Pismem z dnia 19 października 2018 r. Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 47 § 1 p.n., złożył skargę na ww. uchwałę Nr (...) Rady Izby Notarialnej w (...) z dnia 11 lipca 2018 r., zaskarżając ją w części, tj. co do pkt I ppkt 3 oraz pkt II uchwały w zakresie odnoszącym się do § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...), gdzie wskazano: „W stosunkach wewnętrznych jej funkcjonowania, Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”.

Organ nadzoru zarzucił zaskarżonej części uchwały sprzeczność z art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 36 p.n., poprzez dopuszczenie wydawania przez Radę Izby, jako organ kolegialny, rozstrzygnięć w innej formie niż uchwały, tj. „zajęcie stanowiska”.

W uzasadnieniu skargi Minister podkreślił, że samorząd zawodowy jest instytucją konstytucyjną, której zasadnicze zręby określił przepis art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej. Do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Jednakże samodzielność ta nie jest nieograniczona.

W ocenie MS, analiza § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w (...), w brzmieniu nadanym przez pkt I ppkt 3 zaskarżonej uchwały, przewidującego uprawnienie Rady do wypowiadania się poprzez „zajęcie stanowiska” w sprawie winna zostać dokonana zarówno w kontekście regulacji przepisów art. 36 p.n., dotyczącego uchwał, jako formy wypowiedzi rady izby notarialnej, jak i art. 7 oraz 17 ust. 1 Konstytucji (zobowiązujących organy samorządu notarialnego do działania w granicach prawa). Art. 36 p.n., regulujący sposób podejmowania i warunki ważności uchwał rady izby notarialnej, wskazuje tylko na uchwały, jako formy rozstrzygania. Niemal analogiczną

regulację do art. 36 § 2 p.n., poza określeniem jawności głosowania i dopuszczalnego na podstawie przepisu ustawy odstępstwa, zawiera także art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.). Na gruncie tego przepisu nie budzi wątpliwości, że forma uchwały jest jedynym sposobem uzewnętrznienia stanowiska rady gminy w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego, nawet jeśli nie wynika to wprost z przepisu prawa. Przyjmuje się zgodnie, że racjonalny ustawodawca używa tych samych zwrotów, czy konstrukcji słownych w tym samym znaczeniu, o ile oczywiście nie sprzeciwiają się temu wyraźnie inne szczególne przepisy. Zasadny jest zatem wniosek, że również w przypadku rady izby notarialnej uchwała jest jedynym sposobem uzewnętrznienia stanowiska i wykonywania kompetencji. Minister powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt III SZ 2/99, w którym Sąd uznał za nie budzącą wątpliwości tezę, że organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie i w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister podniósł następnie, że art. 36 p.n. nie ma charakteru dyspozytywnego, także w zakresie formy rozstrzygnięć rady. Przynależność do samorządu notarialnego z mocy ustawy oraz publiczny charakter tego samorządu, wynikający z reprezentowania i sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu przez osoby zaufania publicznego, uzasadnia pozostawienie przez ustawodawcę organom samorządu mniejszego zakresu swobody, w tym także na płaszczyźnie form rozstrzygnięć, aniżeli w przypadku organów osób prawnych, których istnienie oparto na stosunku umownym. Skoro zatem ani art. 36 § 1 p.n., ani żaden inny przepis tej ustawy, nie przewiduje innych form rozstrzygnięć organu kolegialnego, jakim jest rada izby notarialnej, oznacza to, że jedyną formą wykonywania ustawowych kompetencji przez radę jest uchwała. W opinii organu nadzoru, upoważnienie rady izby notarialnej do wydawania rozstrzygnięć w innej formie wymagałoby wyraźnej i jednoznacznej regulacji w ustawie wraz ze szczegółowym wskazaniem spraw przekazanych do rozstrzygnięcia w tej formie, określeniem trybu podejmowania tego rozstrzygnięcia oraz trybu jego ewentualnego zaskarżenia. Brak takiego upoważnienia nakazuje zakwalifikować jako sprzeczną z prawem regulację § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w (...) przewidującą inną niż uchwała („zajęcie stanowiska”) formę rozstrzygnięcia.

Minister Sprawiedliwości zakwestionował argumentację Rady, zgodnie z którą „zajęcie stanowiska” miałyby dotyczyć wyłącznie stosunków wewnętrznych. Zdaniem organu nadzoru, nawet w opisanych sprawach rozstrzygnięcia Rady zapadają, jak w przypadku każdego organu kolegialnego, po przeprowadzeniu wewnętrznego głosowania, tym samym nie sposób przyjąć, by do oceny ważności „stanowisk”, czy zasad ich podjęcia, Rada stosowała inne reguły niż określone w art. 36 p.n. Na tym samym posiedzeniu podejmowane są z reguły rozstrzygnięcia, o których mowa w § 5 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu. Pozwala to na wniosek, że w istocie również „stanowiska”, o których mowa w § 5 ust. 1 zdanie drugie będą uchwałami Rady, zatem brak jest podstaw do ich wyodrębnienia w Regulaminie.

Organ nadzoru podniósł, że analogicznie jest w przypadku rozstrzygnięć Krajowej Rady Notarialnej. Mimo, że art. 40 § 1 p.n. wskazuje na możliwość wyrażania przez ten organ opinii (art. 40 § 1 pkt 2 p.n.), stanowisk (art. 40 § 1 pkt 5 p.n.), czy nawet wypowiediania się (art. 40 § 1 pkt 7 p.n.), Krajowa Rada Notarialna, jako organ kolegialny, przedstawia swoje stanowisko, opinię, czy wypowiedź w formie uchwały. Potwierdza to – zdaniem

Ministra – powszechnie prezentowany pogląd, że stanowisko wieloosobowego organu, stanowiące o załatwieniu sprawy może być wyrażone tylko w formie uchwały.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, jedynie nowelizacja przepisów regulujących formy rozstrzygnięć Rady, w szczególności art. 36 p.n., mogłaby stanowić podstawę sankcjonującą „zajmowanie stanowiska” przez radę izby notarialnej. Aktualnie nie stanowi takiej podstawy art. 35 pkt 7 p.n., mówiący jedynie o wykonywaniu innych czynności przewidzianych prawem. Minister podkreślił, że jakkolwiek zauważalne są faktyczne trudności związane z każdorazowym podjęciem uchwały, ustawodawca nie przewidział w ustawie – Prawo o notariacie rozróżnienia form wypowiedzi organu kolegiального, jakim jest rada izby notarialnej, w zależności od adresata (stosunki wewnętrzne/zewnętrzne).

W opinii Ministra, przepisy Prawa o notariacie – przekazując radzie izby notarialnej kompetencje do wykonywania określonych czynności – ograniczają ją tylko do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. W określonych sytuacjach (np. zarząd majątkiem izby) konkretne czynności, w wykonaniu tych uchwał, wykonują podmioty wskazane w art. 34 § 2 p.n., poprzez złożenie w odpowiedni sposób oświadczenia woli. Rada izby notarialnej nie jest natomiast uprawniona do wyrażania swojego stanowiska w formie innej aniżeli uchwały.

MS dodał, że ustawa – Prawo o notariacie nie definiuje w żaden sposób pojęcia „stosunków wewnętrznych” użytego w kwestionowanym postanowieniu Regulaminu. Tym samym brak normatywnych podstaw do kreowania przez radę izby notarialnej, nowej, nieprzewidzianej ustawą formy wypowiedzi organu kolegiального.

Ostatecznie Minister Sprawiedliwości stwierdził, że dopuszczenie możliwości wydawania przez radę izby notarialnej rozstrzygnięć w innej formie niż uchwała, rodziłoby także poważne wątpliwości w kwestii możliwości wykonywania nadzoru nad tym organem samorządu notarialnego i wydawanymi przez niego rozstrzygnięciami. Art. 46 p.n. przewiduje obowiązek organów samorządu notarialnego (zatem również rady izby notarialnej) przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości jedynie uchwał, nie wspominając nic o innych formach rozstrzygnięcia, zaś art. 47 ustawy – uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał przez Sąd Najwyższy.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, literalna wykładania przepisu pozwala na wniosek, że art. 47 p.n. nie daje uprawnienia do poddania kontroli w tym trybie innych niż uchwały rozstrzygnięć organów samorządu notarialnego. Dopuszczenie możliwości podejmowania przez rady izb notarialnych rozstrzygnięć w innej formie niż uchwała, stanowiłoby niedopuszczalne ograniczenie ustawowych kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, dokonane mocą uchwały samorządu notarialnego.

Wskazując na powyższe zarzuty, Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie ww. uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Radzie Izby Notarialnej w (...) do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę (pismo z dnia 28 listopada 2018 r.) Rada Izby Notarialnej w (...) wniosła o oddalenie skargi w całości oraz przeprowadzenie dowodu z Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...), przyjętego uchwałą Nr (...) Rady Izby Notarialnej w (...) z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr (...) z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...) – na okoliczność, że dotychczas Minister Sprawiedliwości nie zgłaszał zastrzeżeń, że rada izby notarialnej może zajmować stanowiska.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Rada Izby podniosła, że powołane przez MS naruszenie art. 36 p.n. nie nastąpiło, albowiem przepis ten nie wskazuje, że organ kolegialny,

jakim jest rada izby notarialnej, może działać tylko i wyłącznie za pośrednictwem uchwał. Art. 36 p.n. odnosi się jedynie do trybu podejmowania uchwał i wymogów stawianych dla ich ważności.

Zdaniem Rady Izby, zakres działania rady izby notarialnej określony został w art. 35 p.n. Przepis ten w sposób wyczerpujący normuje obszary działalności rady, jako organu samorządu zawodowego oraz organu osoby prawnej. W większości wymienionych w art. 35 cyt. ustawy przypadków (głównie pkt 1–6), rada izby notarialnej zobowiązana jest do podjęcia uchwały, bowiem przedmiotowe przypadki dotyczą działań władczych, oświadczeń woli itd. Jednakże istnieje pewna sfera działań rady, która nie zawiera się w ww. zbiorze czynności. Odnosi się ona do stosunków wewnętrznych organizacji i nie ma charakteru decyzji administracyjnej, czy innego działania jednostronnego i władczego. Dla przykładu wskazano kwestię wyboru miejsca odbycia walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej. W tym przypadku ustawodawca nie wymaga od rady podejmowania uchwał.

Rada wskazała, że sporne „stanowisko” dotyczyć może jedynie drobnych spraw wewnętrznych funkcjonowania Rady, a nie emanacji zewnętrznych decyzji czy innych rozstrzygnięć. W jej opinii, w części spraw określonych w art. 35 pkt 7 p.n., rada izby notarialnej ma możliwość podjęcia rozstrzygnięcia w formie innej niż uchwała. Tego typu „wewnętrznej aktywności” Rady jest nieskończenie wiele (kwestie pracownicze, opiniujące, komunikacyjne czy konsultacyjne na rzecz Prezesa Rady). Konieczność załatwienia każdej – nawet najdrobniejszej sprawy wewnętrznej – w formie uchwały, doprowadziłaby do sparaliżowania działalności Rady. W każdym bowiem wypadku wymagane byłoby przeprowadzenie procedury określonej w art. 36 p.n. W ten sposób doszłoby do ograniczenia samorządności organizacyjnej, jaką samorząd notarialny ma zapewnioną właśnie poprzez wskazany w skardze art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Rady Izby, zaskarżona uchwała – wbrew zarzutom skargi – w żaden sposób nie modyfikuje ustawowych kompetencji Rady. W sprawach, w których ustawy wymagają podjęcia decyzji w formie uchwały, Rada ma obowiązek podjęcia uchwały i je podejmuje. O takiej formie załatwiania spraw stanowi wprost § 5 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu. Również obowiązujący dotychczas (od 2012 r.) Regulamin – za wiedzą i zgodą Ministra Sprawiedliwości – umożliwił Radzie wypowiedanie się poprzez „zajęcie stanowiska”. W stosunku do poprzedniego brzmienia Regulaminu, zaskarżona uchwała precyzuje przypadki, w których zastosowanie znajdzie zdanie drugie § 5 ust. 1 Regulaminu, a więc „zajęcie stanowiska” przez Radę. Praktyka działania Rady wskazuje na słuszność przyjętego rozwiązania. W okresie obowiązywania Regulaminu z 2012 r. Rada podejmowała uchwały w sprawach, w których przepisy prawa ją do tego zobowiązywały, natomiast w stosunkach wewnętrznych, w których ustawa wyraźnie nie wymagała podjęcia uchwały, Rada zajmowała stanowiska.

Jak podniesiono w dalszej części odpowiedzi na skargę, sam ustawodawca przyznał organowi kolegialnemu, jakim jest Krajowa Rada Notarialna, prawo do wypowiedania się nie tylko w formie uchwał (art. 40 p.n.). Oznacza to, że kolegialny organ osoby prawnej może uzewnętrznić swoje stanowisko w niektórych sprawach również w innej formie niż uchwała. To, że inna forma wypowiedzi niż uchwała, została w ustawie przewidziana dla Krajowej Rady Notarialnej, nie oznacza, że rada izby notarialnej nie ma prawa wypowiedania się w formie „zajęcia stanowiska”. Możliwość innych wypowiedzi niż uchwała zawiera się – zdaniem Rady Izby – w otwartym katalogu czynności, określonych w art. 35 pkt 7 p.n.

Na koniec Rada podkreśliła, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji RP (powołano wyrok TK z dnia

28 czerwca 2000 r., K 25/99). Akt taki musi być wydany na podstawie ustawy i podlega kontroli w zakresie zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Uchwalony przez Radę Regulamin wypełnia wszystkie zasady stanowienia prawa wewnętrznego, określone w szczególności w art. 7 i art. 93 ustawy zasadniczej. Prawo do wypowiedzania się w innej formie niż uchwała wynika wprost z charakteru samorządu zawodowego, który w stosunkach wewnętrznych ma prawo regulowania swojego ustroju. Ponadto, przyjęty przez Radę Regulamin w żaden sposób nie ogranicza uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Nadzór ministerialny musi jednak odbywać się w granicach obowiązującego prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Istota sporu sprowadza się w niniejszej sprawie do rozstrzygnięcia, czy rada izby notarialnej jest uprawniona do zastrzeżenia w regulaminie swego wewnętrznego urzędowania, że może wypowiadać się nie tylko w formie uchwał, ale także poprzez „zajęcie stanowiska” w sprawie. Formuła ta została zakwestionowana przez prezentującego stanowisko rygorystyczne Ministra Sprawiedliwości. Jego zdaniem, takie zastrzeżenie narusza przepisy rangi konstytucyjnej (art. 7 i art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej) oraz ustawowej (art. 36 Prawa o notariacie), albowiem rada izby notarialnej, jako organ kolegialny, nie może wydawać rozstrzygnięć w formie innej niż uchwała. Rada Izby Notarialnej w (...) prezentuje pogląd liberalny, w myśl którego w pewnych sprawach, tj. drobnych kwestiach o charakterze wewnętrznym, jest ona uprawniona do podejmowania rozstrzygnięć w formie innej niż uchwała. W jej ocenie, sprawy organizacyjne, opiniujące czy konsultacyjne dla Prezesa Rady mogą być załatwiane także w formie przyjęcia („zajęcia”) określonego stanowiska.

W tak ukształtowanym sporze prawnym, Sąd Najwyższy opowiada się za zasadnością przyjęcia poglądu rygorystycznego, w myśl którego w świetle jednoznacznej formuły art. 36 p.n. oraz ogólnych zasad dotyczących funkcjonowania samorządu zawodowego (w tym jego organów kolegialnych), niedopuszczalnym jest rozszerzenie katalogu form wypowiedzi rady izby notarialnej.

Nie ma wątpliwości, że samorząd zawodowy notariuszy może wypowiadać się w swoich sprawach wewnętrznych, jednak czynić to może w dopuszczalnych przez prawo formach wyrażania swojego stanowiska.

Zgodnie z art. 33 p.n., rada izby notarialnej na pierwszym posiedzeniu dokonuje podziału czynności między swych członków, jak również uchwała regulamin wewnętrznego urzędowania rady. W regulaminie tym zostają określone szczegółowe zasady pracy, tryb zwoływania posiedzeń, sposób głosowania i składania wniosków (zob. *T. Woś*, Samorząd zawodowy notariuszy w Polsce – wybrane zagadnienia, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2012 r., Vol. LIX, s. 105). Możliwość przyjęcia wewnętrznego podziału pracy (regulaminu) stanowi jeden z przejawów samodzielności i autonomii samorządu zawodowego notariuszy.

Na mocy art. 36 § 1 p.n., do ważności uchwał rady izby notarialnej wymagana jest obecność co najmniej połowy jej członków, przy czym uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów, a w razie równej liczby głosów decyduje głos prezesa rady (art. 36 § 2 p.n.).

Kluczowy dla rozpatrywanej sprawy jest pogląd prawny dotyczący działalności prawotwórczej samorządu zawodowego notariuszy wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt III SZ 1/99. Zdaniem Sądu Najwyższego, do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności,

należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Przewidziane przepisami Prawa o notariacie uprawnienia uchwałodawcze samorządu notarialnego są niewątpliwie wyrazem jego samodzielności prawodawczej. Samodzielność ta może być urzeczywistniana jednakże wyłącznie w granicach ustawowego porządku prawnego rozumianego jako całość porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym i te przejawy działalności samorządu zawodowego są poddawane kontroli organów państwowych. Z tak rozumianą samodzielnością prawotwórczą samorządu zawodowego pozostają w sprzeczności takie działania normodawcze samorządu, które przekraczają zakres upoważnień prawotwórczych, są wykorzystywane do celów sprzecznych z interesem publicznym i obowiązującym prawem, a zwłaszcza zaś te, które zmierzają do faktycznego derogowania przepisów ustawowych.

Co istotne, w ww. wyroku Sądu Najwyższego wskazał wprost, że uchwała jest jedyną i właściwą formą działania organu kolegiального, jakim jest niewątpliwie rada izby notarialnej. Wynika to wprost z przepisów Prawa o notariacie, a w szczególności z art. 36 tej ustawy.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszym postępowaniu, w całości podziela powyższe zapatrywanie. Prezentowany rygoryzm wynika z podstawowego założenia demokratycznego państwa prawnego, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Nie budzi przy tym wątpliwości, że wykonujące zadania publiczne organy samorządu zawodowego wchodzą w skład konstytucyjnego pojęcia „organów władzy publicznej” i podlegają także, wyrażonej w ww. przepisie ustawy zasadniczej, zasadzie praworządności [zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III ZS 9/13 oraz I. Szymczak, Funkcje ustrojowe oraz zadania zawodowe samorządu notarialnego (rozważania prawnoporównawcze), Rejent 1997 r. Nr 10, s. 98].

Podkreślenia wymaga, że jedyną formą wypowiedzi rady izby notarialnej, którą wymienia Prawo o notariacie są uchwały (art. 36 ustawy). Rada Izby Notarialnej w (...) wywodzi, że z przepisu tego nie wynika dyrektywa „wyłącznieści” uchwał, jako wypowiedzi rady, a jedynie tryb podejmowania uchwał i wymogów stawianych ich ważności. Na niezasadność tego stanowiska wskazuje w pierwszej kolejności wykładnia językowa art. 36 p.n. Skoro przepis ten stanowi tylko o uchwałach, to organ samorządowy, jako ściśle podlegający prawu powszechnie obowiązującemu, nie może rozszerzać zakresu swych kompetencji i działalności za pomocą przyznania sobie – wbrew woli ustawodawcy – uprawnienia do podejmowania decyzji także w nieznannej ustawie formie „zajęcia stanowiska”. Potwierdza to dotychczasowa judykatura zapadła na tle stosowania art. 36 p.n. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy samorządu notarialnego, jako organy kolegialne, zajmują stanowisko w formie uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., II GSK 2429/11). Tylko w formie uchwał może być wyrażone stanowisko wieloosobowego organu stanowiącego o załatwieniu sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., II SA 1380/00). Wyrażenie np. opinii przez organ kolegialny siłą rzeczy odbywa się w formie uchwały, konieczne jest oddanie głosu przez członków rady („za” lub „przeciw”) przy stosownej liczbie członków. Formuła nieznaną ustawie w postaci „zajęcia stanowiska w sprawie” byłoby de iure uchwałą do której należy stosować warunki ustawowe podejmowania uchwały.

Rada Izby argumentuje na rzecz rozszerzenia katalogu form swych wypowiedzi poprzez wyraźne podkreślenie, że „zajęcie stanowiska” dotyczyć może wyłącznie drobnych spraw wewnętrznych funkcjonowania Rady, takich jak kwestie organizacyjne, pracownicz, opiniujące, komunikacyjne, czy konsultacyjne. Rada wskazuje, że załatwianie pewnych spraw (np. wyznaczenie miejsca odbycia walnego zgromadzenia notariuszy izby no-

tarialnej) nie wymaga uchwały, której podjęcie byłoby wyraźne utrudnione i czasochłonne. Należy w tym miejscu poczynić trzy uwagi.

Po pierwsze, rada izby notarialnej jest organem kolegialnym. W literaturze wymienia się zalety i wady organów (struktur) wieloosobowych, w tym organów skupiających piastunów korporacji jak w przypadku rady izby notarialnej (A. Opalski, Pojęcie organu osoby prawnej, PIP 2009 nr 1, s. 18 i n.). Podkreśla się, że w większym gronie łatwiej jest zebrać osoby o różnym zasobie wiedzy, a refleksja wewnątrz organu kolegialnego jest często głębsza, aniżeli w przypadku podmiotu jednoosobowego (monokratycznego). Jednocześnie, swoistą „ceną” jest w tym przypadku stosunkowa powolność działania, czy niemożliwość podejmowania większej liczby decyzji (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej (w:) Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 97). Rozważania te korespondują z wątpliwościami wyrażonymi w niniejszej sprawie przez Radę Izby Notarialnej w (...). Pewne trudności w procesie decyzyjnym Rady – które dostrzega zresztą sam Minister Sprawiedliwości (zob. s. 9 skargi) – wynikają wprost z ustawy i są konsekwencją ukształtowania rady izby notarialnej jako organu kolegialnego. Konstrukcja taka ma swoje zalety i wady, przy czym jako niedopuszczalne uznać należy próby „obejścia” ww. wad (mniej sprawnych mechanizmów działania organu kolegialnego), poprzez „przyznanie” sobie przez Radę nieznanym ustawie uprawnień, tj. rozszerzenie katalogu wypowiedzi Rady w wewnętrznym Regulaminie jej działania.

Po drugie, nie sposób zgodzić się z argumentacją Rady Izby, w myśl której całość jej działalności jest kierowana poprzez decyzje Rady. Należy pamiętać, że na czele rady izby notarialnej stoi jej prezes, który reprezentuje radę, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach i wykonuje uchwały rady. W razie nieobecności prezesa, jego obowiązki wykonuje wiceprezes rady (art. 34 § 1 p.n.). Chodzi w tym przypadku o reprezentowanie rady izby notarialnej na zewnątrz w rozmaitych sprawach dotyczących bieżącej działalności (zob. T. Woś, Samorząd zawodowy., s. 105). Ustawa określa ponadto wprost, że do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych wymagane jest współdziałanie dwóch członków rady, w tym prezesa lub wiceprezesa (art. 34 § 2 p.n.). Oznacza to, że rada izby notarialnej posiada swoich przedstawicieli i to oni kierują jej bieżącą działalnością. W tej formule może zapadać wiele decyzji rady. Nie wymaga to podejmowania uchwały organu wieloosobowego jakim jest rada. Przykładowo sporządzoną w niniejszej sprawie odpowiedź na skargę podpisali: prezes i wiceprezes Rady Izby Notarialnej w (...). Uczynili to wedle ustawowej formuły „reprezentowania rady” i „kierowania jej pracami” (art. 34 § 1 p.n.). W takiej sprawie i w wielu sprawach podobnych nie ma potrzeby, a tym bardziej prawnej konieczności, zajmowania stanowiska przez radę izby (podejmowania uchwały i nie dezorganizuje to jej funkcjonowania). Kompetencje tego podmiotu określa art. 35 Prawa o notariacie i chociaż w swym pkt 7 „otwiera” on przedmiotowy katalog na wykonywanie innych czynności przewidzianych prawem, to nie oznacza, że czynności te muszą być dokonane poprzez „zajęcia stanowiska”.

Po trzecie, dodatkowe zastrzeżenia w sprawie budzi fakt, że rozszerzenie katalogu form wypowiedzi Rady Izby Notarialnej w (...) mogłoby dotyczyć „stosunków wewnętrznych jej funkcjonowania”. Jakkolwiek Rada stara się przekonać w odpowiedzi na skargę (zob. s. 3–4), że chodzi tutaj wyłącznie o sprawy drobne (organizacyjne, wewnętrzne, pracownicze, opiniujące, komunikacyjne czy konsultacyjne dla Prezesa Rady), to zaznaczyć należy, że pojęcie to ma charakter niedookreślony i nie może stanowić podstawy dla działalności prawotwórczej samorządu notarialnego. Jakkolwiek zgodzić należy się z ogólnym

założeniem, że w ramach swobody działania samorządu zawodowego dopuszczalne jest dookreślenie przez organy samorządu szczegółowych rozwiązań ustrojowych w zakresie organizacji działalności tych organów, to nie może to jednak implikować wprowadzania rozwiązań sprzecznych z ustawą. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, skoro Rada Izby czerpać będzie legitymację do „zajęcia stanowiska” z nieo określonego pojęcia „stosunków wewnętrznych jej funkcjonowania”. Taka formuła wykracza poza samodzielność prawotwórczą samorządu (co do rygorystycznej wykładni uprawnień prawotwórczych samorządu notariuszy zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2013 r., III ZS 1/13, zaś samorządu radców prawnych zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III ZS 4/11). „Zajęcie stanowiska” w stosunkach wewnętrznych może prowadzić do podejmowania decyzji formalnie nie określonych uchwałami i nie spełniających wymogów co do reguł ich podejmowania, które będą skutecznie wiązały w stosunkach wewnętrznych członków Izby (np. co do minimalnie stosowanych taks notarialnych). Nie będą też przestawione organowi nadzoru. Tak więc określony zakres pojęciowy „zajęcia stanowiska” do stosunków wewnętrznych wymaga podjęcia uchwały.

Należy też przyznać rację Radzie Izby Notarialnej, że może ona podejmować czynności, które nie muszą być dokonywane w formie uchwał [zob. P. Ryłski, Przedmiotowy zakres nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad uchwałami samorządu notarialnego, *Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne* 2014 r. Nr 17, s. 159; R. Szytk, *Problematyka prawna reprivatyzacji notariatu polskiego* (w:) *II Ogólnopolska Notarialna Konferencja Naukowa w Krakowie*, red. R. Szytk, Poznań-Kluczbork 1996, s. 140]. W szczególności podejmować czynności np. techniczne niebędące uchwałami, czy też niewymagające uchwał (przedstawienie wyników wizytacji, przedstawienie wyników egzaminów notarialnych, określenie terminu i miejsca walnego zgromadzenia). Są to jednak – jak zauważono wyżej – z reguły czynności poszczególnych członków np. prezesa lub wiceprezesa rady, a nie całej rady jako organu kolegialnego.

Ostatecznie podkreślić należy, że nie może znaleźć uznania Sąd argument Rady Izby, zgodnie z którym jej dotychczasowy Regulamin Wewnętrznego Urzędowania również – za wiedzą i zgodą Ministra Sprawiedliwości – umożliwił wypowiedanie się poprzez „zajęcie stanowiska”. Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy nie działa z urzędu. Jego kontrolę uruchamia skarga organu nadzoru (art. 47 § 1 p.n.), który kwestionuje przed Sąd Najwyższy, jego zdaniem, sprzeczne z prawem uchwały samorządu notarialnego. Wcześniejsza praktyka w tym zakresie nie ma znaczenia, albowiem Sąd Najwyższy uprawniony jest do badania konkretnego, zaskarżonego przypadku.

Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy z mocy art. 47 § 2 Prawa o notariacie orzekł o uchyleniu uchwały w zaskarżonej części. Pomimo, że wskazany przepis w przypadku uchylenia uchwały nakazuje przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, to w tej konkretnej sprawie wyeliminowanie kwestionowanego zapisu regulaminu nie implikuje konieczności ponownego rozpoznania sprawy. Wynika to z faktu, że usunięcie kwestionowanego zapisu w wyniku częściowego zaskarżenia uchwały powoduje, że uchwalony regulamin i treść jego § 5 ust. 1 jest zgodna z prawem.

Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r.

I NO 40/18

Tezy:

1. Naruszeniem tajności głosowania jest nie tylko ujawnienie tego, jakie głosy oddali poszczególni głosujący, ale również takie zorganizowanie głosowania, że istnieje istotne ryzyko, że do takiego ujawnienia może dojść.

2. Przypisanie poszczególnych urządzeń służących do głosowania elektronicznego do osób biorących udział w głosowaniu (oznaczenie numerów seryjnych na liście obecności) wyklucza co do zasady uznanie przeprowadzonego przy pomocy tych urządzeń głosowania za spełniające wymogi tajności.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska.

Sędziowie SN: Paweł Księżak (sprawozdawca), Jacek Widło.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości

o uchylenie uchwał Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L. z dnia 20 marca 2018 r. w przedmiocie wyboru Przewodniczącego Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.; w przedmiocie regulaminu działania Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.; w przedmiocie zatwierdzenia porządku obrad Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.; w przedmiocie wyboru Sekretarza Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.; w przedmiocie wyboru członków Komisji Skrutacyjnej; w przedmiocie wyboru członków Komisji Uchwał i Wniosków; w przedmiocie wyboru członków Komisji Wyborczej oraz uchwały nr 1/2018 w sprawie zatwierdzenia budżetu za rok 2017; uchwały nr 2/2018 w sprawie preliminarza na 2018r.; uchwały nr 3/2018 w sprawie pokrycia straty; uchwały nr 4/2018 w sprawie przeznaczenia środków finansowych; uchwały nr 5/2018 w sprawie przeznaczenia środków finansowych; uchwały nr 6/2018 w sprawie wyboru członka Rady; uchwały nr 7/2018 w sprawie wyboru członka Rady; uchwał nr 8/2018, nr 9/2018, nr 10/2018, nr 11/2018, nr 12/2018, nr 13/2018 i nr 14/2018 w sprawie wyboru członka Rady; uchwały nr 15/2018 w sprawie wyboru członka Rady; uchwał nr 16/2018, nr 17/2018, nr 18/2018 i nr 19/2018 w sprawie wyboru członka Rady; uchwał nr 20/2018 i nr 21/2018 w sprawie wyboru członka Krajowej Rady Komorniczej; uchwały nr 22/2018 w sprawie przeznaczenia środków finansowych,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 stycznia 2019 r.,

uchyla zaskarżone uchwały.

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości (dalej: Skarżący albo Minister Sprawiedliwości) na podstawie art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2017 r., poz. 1277 z późn. zm.; dalej: u.k.s.e.) wniósł o uchylenie 19 uchwał podjętych przez Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w L. w dniu 20 marca 2018 r. (dalej: Zgromadzenie) jako sprzecznych z prawem, tj.:

1. Uchwały w przedmiocie wyboru Przewodniczącego Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.;
2. Uchwały w przedmiocie regulaminu działania Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.;
3. Uchwały w przedmiocie zatwierdzenia porządku obrad Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.;
4. Uchwały w przedmiocie wyboru Sekretarza Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L.;
5. Uchwały w przedmiocie wyboru członków Komisji Skrutacyjnej;
6. Uchwały w przedmiocie wyboru członków Komisji Uchwał i wniosków;
7. Uchwały w przedmiocie wyboru członków Komisji Wyborczej;
8. Uchwały nr 1/2018 w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania finansowego (udzielenia absolutorium Radzie Izby Komorniczej) za 2017 r.;
9. Uchwały nr 2/2018 w przedmiocie zatwierdzenia preliminarza Izby na rok 2018 przedstawionego przez Radę Izby Komorniczej w L.;
10. Uchwały nr 3/2018 w przedmiocie pokrycia straty za 2017 r. z funduszu statutowego;
11. Uchwały nr 4/2018 w przedmiocie przeznaczenia odsetek zgromadzonych na rachunku oszczędnościowym na działalność statutową;
12. Uchwały nr 5/2018 w przedmiocie wyrażenia zgody na przeznaczenie środków finansowych na dofinansowanie kosztów szkolenia komorników sądowych w 2018 r.;
13. Uchwały nr 6/2018 w przedmiocie wyboru Przewodniczącego Rady Izby Komorniczej w L.;
14. Uchwały nr 7/2018 dotyczącej wyboru Wiceprzewodniczącego Rady Izby Komorniczej w L.;
15. Uchwał nr 8/2018, nr 9/2018, nr 10/2018, nr 11/2018, nr 12/2018, nr 13/2018 i nr 14/2018 w przedmiocie powołania członków Rady Izby Komorniczej w L.;
16. Uchwały nr 15/2018 w przedmiocie powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Izby Komorniczej w L.;
17. Uchwał nr 16/2018, nr 17/2018, nr 18/2018 i nr 19/2018 w przedmiocie wyboru członków Komisji Rewizyjnej Izby Komorniczej w L.;
18. Uchwał nr 20/2018 i nr 21/2018 w przedmiocie wyboru członka Krajowej Rady Komorniczej;
19. Uchwały nr 22/2018 w przedmiocie udzielenia Radzie Izby Komorniczej w L. upoważnienia do negocjacji i zakupu programu informatycznego (...).

Skarżący wskazał, że w dniu 9 kwietnia 2018 r. Krajowa Rada Komornicza doręczyła Ministrowi Sprawiedliwości protokół Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w L. z dnia 20 marca 2018 r. (dalej: protokół) wraz z odpisami podjętych przez ten organ uchwał. Z treści przedmiotowego protokołu wynika, że głosowanie nad przyjęciem uchwał zostało przeprowadzone przy użyciu bezprzewodowego systemu informatycznej obsługi głosowań.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2018 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości dwóch komorników – członków Izby Komorniczej w L. wniosło o stwierdzenie nieważności w/w uchwał z uwagi na ich podjęcie z naruszeniem prawa, tj. art. 89 ust. 2 i 3 u.k.s.e. W uzasadnieniu tego wniosku wskazano, że podczas Zgromadzenia głosowania jawne i tajne odbywały się w jednym trybie za pomocą bezprzewodowego systemu informatycznej obsługi głosowań, który obsługiwany był przez osobę spoza komisji skrutacyjnej o nieustalonych personaliach. Osoba ta przekazywała wynik głosowania komisji skrutacyjnej, która nie była w stanie zweryfikować podanego wskazania. Ponadto, podczas podpisywania listy obecności przed rozpoczęciem Zgromadzenia, tj. przed ukonstytuowaniem się komisji wyborczej wyłącznie uprawnionej do wydawania terminali/kart do głosowania zgodnie z § 17 regulaminu, dokonano adnotacji numerów seryjnych urządzeń do głosowania, co mogło pozwolić na zidentyfikowanie sposobu głosowania poszczególnych osób. Podobne stanowisko zajęło również dwóch innych komorników w pismach skierowanych do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 czerwca 2018 r. i 13 lipca 2018 r.

W odpowiedzi na wezwanie Ministra Sprawiedliwości do ustosunkowania się do w/w pisma Przewodniczący Rady Izby Komorniczej w L. w piśmie z dnia 29 maja 2018 r. poinformował, że głosowania podczas Zgromadzenia odbyły się przy użyciu bezprzewodowego systemu obsługiwanego przez U. Sp. z o.o., która wydała Radzie Izby Komorniczej w L. pisemne zapewnienie o braku technicznej i faktycznej możliwości przypisania wydanych terminali bezprzewodowych do osoby konkretnego komornika. Przewodniczący podniósł, że „podwyższony standard formy głosowań pozostaje w nurcie *argumentum a fortiori* w formie *a maiori ad minus*, tj. uznając, że gdy dozwolone jest czynienie więcej, to tym bardziej dopuszczalne jest czynienie mniej”. W kolejnym piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r. Przewodniczący Rady Izby Komorniczej w L. poinformował, że jawność głosowań z wykorzystaniem systemu bezprzewodowego polega na tradycyjnym podniesieniu rąk i naciśnięciu stosownego przycisku na terminalu. Wskazał, że spisanie numerów wydanych terminali nastąpiło na prośbę organizatora głosowań w celach wyłącznie porządkowych, mając na uwadze znaczny koszt urządzeń, a przedstawiciel U. Sp. z o.o. przed rozpoczęciem głosowań zapewnił obecnych o braku technicznej i faktycznej możliwości przypisania terminali do konkretnych komorników.

Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Prezesa Zarządu U. Sp. z o.o. o udzielenie informacji odnośnie do przebiegu głosowań w trakcie Zgromadzenia. W odpowiedzi Prezes Zarządu U. Sp. z o.o. wskazał, że terminale głosujące nie były przypisywane przez pracowników spółki do konkretnych osób; każdy system informatyczny liczący głosy ma dwa tryby głosowań: jawny i tajny; po głosowaniu jawnym zapisywana jest informacja jak „głosował” każdy z terminali, a po głosowaniu tajnym zapisywana jest tylko suma głosów w poszczególnych kategoriach; pracownik spółki był obecny podczas wszystkich głosowań i przekazał uprawnionym osobom z Izby wszystkie sumaryczne protokoły głosowań.

W celu ustalenia stanu faktycznego Minister Sprawiedliwości zwrócił się do wszystkich komorników Izby L. o zajęcie stanowiska co do sposobu i trybu głosowań w trakcie Zgromadzenia. Odpowiedzi nie były jednolite i kształtowały się następująco: – przeprowadzono głosowanie tajne i jawne zgodnie z u.k.s.e. – 30; przeprowadzono głosowanie tajne i jawne inaczej niż przewidują to przepisy u.k.s.e. – 5; przeprowadzono głosowania tajne i jawne bez wskazania w jakich sprawach – 14; głosowania odbyły się jednolicie (tylko przy użyciu terminali) – 19; przeprowadzono głosowanie przy użyciu terminali, nie pamiętam podnoszenia rąk – 7; nie pamiętam – 17; nieobecni – 31; nie udzielili odpowiedzi – 2.

Z uwagi na wskazane ustalenia Minister Sprawiedliwości wniósł o uznanie, że uchwały podjęte na Zgromadzeniu z naruszeniem art. 89 ust. 2 i 3 u.k.s.e. Zdaniem Skarżącego z pism komorników, odpowiedzi Przewodniczącego Rady Izby Komorniczej ani protokołu nie wynika, by głosowania jawne były przeprowadzone przez podnoszenie rąk. Z pisma Prezesa Zarządu spółki U. Sp. z o.o. pośrednio wynika z kolei, że głosowania (wszystkie) odbywały się w trybie tajnym. Skoro w głosowaniu elektronicznym nie istniała możliwość ustalenia sposobu głosowania poszczególnych komorników, to głosowanie nie było jawne. Głosowania jawnego nie można zastąpić tajnym, gdyż każdy z trybów głosowania realizuje inne cele.

Zdaniem Skarżącego poważne wątpliwości co do zgodności z prawem budzi też techniczna organizacja głosowań tajnych. Wadliwość uchwał Skarżący upatruje w fakcie spisania numerów seryjnych urządzeń do głosowania przy nazwiskach kwitujących odbiór urządzeń komorników.

Skarżący zarzucił również, że część uchwał podjęta została bez podstawy prawnej, tj. uchwała nr 3/2018; uchwała 4/2018; uchwała 5/2018 oraz uchwała 22/2018. Zdaniem Skarżącego art. 89 u.k.s.e. zawiera zamknięty katalog kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej. Wśród tych kompetencji nie ma decyzji objętych zakresem wskazanych uchwał.

W odpowiedzi na skargę Izba Komornicza w L. wniosła o oddalenie wniosku o uchYLENIE uchwał Zgromadzenia. W ocenie Izby Komorniczej brak jest podstaw do kwestionowania jawności, bądź niejawności (tajności) poszczególnych głosowań, a tym samym do podważania podjętych uchwał z uwagi na ich sprzeczność z prawem. Wskazano, że nie może ustosunkować się do pism komorników oraz informacji uzyskanych od Prezesa Zarządu U. Sp. z o.o., bowiem pisma te nie są dołączone do skargi. W dalszej części wyjaśniono na czym polega głosowanie jawne i wskazano, że może ono nastąpić przy użyciu aparatury elektronicznej i poprzez podniesienie ręki. Podkreślono, że stanowiska co do przebiegu Zgromadzenia są niejednolite, a w takim wypadku wszelkie wątpliwości przemawiać winny za koniecznością uznania prawidłowości czynności a nie za ich nieprawidłowością (zasada domniemania zgodności z prawem). Wskazano, że „wyniki poszczególnych głosowań były sprawdzane i kontrolowane przez Komisję Skrutacyjną”. Fakt, że przy wydawaniu terminali odnotowano, kto pobrał terminal, miało na celu wyłącznie zapewnienie ich zwrotu przez pobierającego a nie identyfikację sposobu głosowania. Przy głosowaniu tajnym system nie rejestruje, jak głosował „każdy z terminali”.

W ocenie Izby Komorniczej niezasadny jest zarzut sprzeczności z prawem uchwał 3/2018, 4/2018, 5/2018 i 22/2018. Nie sposób uznać, że przepis art. 89 u.k.s.e. zawiera wyczerpujące wyliczenie uprawnień walnego zgromadzenia komorników izb komorniczych. Przyjęcie, że organy samorządu zawodowego są uprawnione wyłącznie do podejmowania uchwał w sprawach powierzonych jej przez ustawodawcę, prowadziłoby do swobodnego „ubezwłasnowolnienia” samorządu i mogłoby prowadzić do nieracjonalnych wniosków, np. o braku uprawnienia wyrażania opinii w przedmiocie zakupu lokalu siedziby biura izby komorniczej. Art. 89 u.k.s.e. może być interpretowany wyłącznie jako katalog spraw, w których walnemu zgromadzeniu przypisano uprawnienie do podejmowania decyzji o charakterze władczym lub prawotwórczym, nie stanowi zaś zakazu wypowiedzania się w innych kwestiach. Walne zgromadzenie może podejmować więc uchwały o charakterze porządkowym czy organizacyjnym. Podkreślić należy, że następczo opinie wyrażone w formie uchwał Walnego Zgromadzenia wykonywane są przez Radę Izby Komorniczej. Żadna z zakwestionowanych uchwał nie ma charakteru władczego, wykonawczego, czy prawotwórczego, a zawiera jedynie wiążącą dla Rady Izby Komorniczej wypowiedź członków

samorządu co do kwestii dotyczących ważkich składników budżetu Izby Komorniczej czy konkretnych form aktywności samorządu zawodowego.

Dodatkowo w odpowiedzi wskazano, że skarga do Sądu Najwyższego została podpisana przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, tymczasem z treści art. 68 u.k.s.e. wynika, że z wnioskiem do Sądu Najwyższego zwrócić się może Minister Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 392; dalej: u.r.m.) ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany. Skoro w Ministerstwie Sprawiedliwości został powołany sekretarz stanu to nie jest możliwe wystąpienie z wnioskiem przez podsekretarza stanu; w konsekwencji należy uznać, że wniosek został wniesiony przez osobę nieuprawnioną.

Odpowiedź na skargę, o treści bardzo zbliżonej do treści odwołania Izby Komorniczej w L. złożyła również Krajowa Rada Komornicza, która także wniosła o oddalenie wniosku Ministra Sprawiedliwości w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżone uchwały zostały podjęte w dniu 20 marca 2018 r. i dla ich oceny miarodajne będą przepisy obowiązujące w tej dacie, tj. przepisy u.k.s.e., która utraciła moc na podstawie art. 305 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771) z dniem 1 stycznia 2019 r.

Zgodnie z art. 68 u.k.s.e. Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o uchylenie uchwały samorządu komorniczego sprzecznej z prawem w terminie 6 miesięcy od dnia jej otrzymania. Sąd Najwyższy oddała skargę lub uchyła zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu komorniczego ze wskazaniami co do sposobu jej załatwienia.

Za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego należy uznać stanowisko, że skarga Ministra Sprawiedliwości na uchwałę samorządu zawodowego (adwokackiego, radcowskiego, notarialnego, komorniczego) jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (postanowienie z dnia 24 maja 1994 r., I PO 6/94, OSNAPIUS 1994 nr 7, poz. 119; postanowienie z 8 kwietnia 2010 r., III ZS 1/10; postanowienie z dnia 19 września 2012 r., III ZS 9/12; postanowienie z dnia 10 października 2012 r., III ZS 10/12; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., III ZS 3/14). Zgodnie z art. 398¹³ k.p.c., który do niniejszego postępowania znajdzie odpowiednie zastosowanie, Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Sprzeczność z prawem, o której mowa w art. 68 u.k.s.e., może polegać nie tylko na sprzeczności treści uchwały z przepisami prawa materialnego, ale także na uchybieniu wymogom ustawy w odniesieniu do procedury podejmowania uchwał. Takie właśnie naruszenie zasad głosowania jawnego i tajnego zostało zarzucone w skardze Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich uchwał i te zarzuty jako najdalej idące muszą zostać ocenione w pierwszej kolejności.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy skargi należało ocenić zasadność zarzutu sformułowanego w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym skargę wniósł podmiot nieuprawniony, tj. podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r. (BSA I-4110-5/2007, OSNKW 2008, nr 3, poz. 23) art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów wskazuje, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu oraz gabinetu politycznego ministra. Oczywiście jest bowiem rzeczą, że w sytuacji, gdy urząd ministra jest ukształtowany jako monokratyczny naczelny organ administracji państwowej (rządowej), to osoba pełniąca ten urząd nie jest w stanie samodzielnie podołać wszystkim postawionym przed nią zadaniom. Musi więc korzystać z pomocy i zastępstwa w wykonywaniu swoich kompetencji, co dokonuje się, w ramach tzw. dekoncentracji wykonywanych funkcji (zasada biurowości) i jest niezbędne, aby tak zorganizowany jednoosobowy urząd mógł skutecznie działać. Ciężar zadań ministra jest więc stosownie rozłożony na poszczególnych pracowników merytorycznych ministerstwa, według ich urzędowej hierarchii. Z kolei, z art. 37 ust. 2 u.r.m. wynika, że zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Przepisy te nie uzależniają zakresu kompetencji podsekretarza stanu od faktu powołania bądź niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu. Oczywiście jest, że ani sekretarz stanu, ani podsekretarz stanu, działający w oparciu o art. 37 ust. 1 u.r.m., nie są zastępcami ministra, a jedynie działają w ramach szczególnego rodzaju upoważnienia do wykonywania kompetencji. Wykonują je na rachunek i w imieniu organu, do którego ustawowo te kompetencje należą.

Podstawowa różnica między zastępstwem, o którym mowa w art. 37 ust. 5 oraz art. 36 u.r.m., a wykonywaniem zadań „za pomocą” na podstawie art. 37 ust. 1 u.r.m. polega na tym, że osoby wskazane w art. 37 ust. 1 u.r.m. nie dysponują żadnym zakresem swobody (autonomii) w podejmowaniu decyzji. Nie wykonują tego uprawnienia jako zastępcy, ale wyłącznie z upoważnienia, w imieniu i na rachunek ministra za jego uprzednią zgodą. Tak więc, o ile zastępcy ministra na podstawie art. 37 ust. 5 u.r.m. (jeśli określono zakres ich działań) i z art. 36 u.r.m., dysponują zakresem swobody co do podjęcia decyzji i jej treści, o tyle sekretarz bądź podsekretarz stanu, działający na podstawie art. 37 ust. 1 u.r.m., autonomii takiej nie posiadają. W takim przypadku sekretarz stanu bądź podsekretarz stanu, wykonujący zadania ministra, zobowiązany jest ujawnić, że działa on z wyraźnego upoważnienia ministra, oraz że podmiotem wykonującym zadania jest minister (może wynikać to z nagłówka pisma czy odcisku przystawianej pieczęci). Nie jest to jednak warunkiem ważności podjętej decyzji, lecz czyni, w razie ewentualnych wątpliwości, łatwiejsze stwierdzenie, że podpis złożony został z upoważnienia ministra.

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy należy zauważyć, że skarga została wniesiona przez podsekretarza stanu, który wyraźnie oznaczył, że działa z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości. Również w nagłówku pisma wyraźnie oznaczono „Minister Sprawiedliwości”. Skargę należy zatem uznać za pochodzącą od Ministra Sprawiedliwości, w którego imieniu działał podsekretarz stanu. Nie chodzi tu zatem o zastępstwo, o którym mowa w art. 37 ust. 5 u.r.m., a w konsekwencji zarzut oparty na tym przepisie jest bezzasadny.

Przechodząc do merytorycznej oceny skargi należy przede wszystkim wskazać, jaki stan faktyczny w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy miał obowiązek przyjąć za ustalony. Przebieg Zgromadzenia i sposób podejmowania uchwał nie jest relacjonowany w sposób jednolity a informacje w tym zakresie należy uznać za szczątkowe. Z uwagi na to Sąd Najwyższy, który postępowania dowodowego nie prowadzi, musiał oprzeć się na dowodach, które są bezsporne oraz uznać za prawdziwe twierdzenia, których druga strona sporu nie kwestionowała (art. 230 k.p.c.), a których zgodność z rzeczywistością potwierdzają po-

średnio inne okoliczności. W związku z powyższym za podstawę rekonstrukcji przebiegu Zgromadzenia przyjęto przede wszystkim protokół Zgromadzenia oraz kopie dokumentów sporządzonych w trakcie Zgromadzenia, zawierające treść podjętych uchwał. Protokół Zgromadzenia w żadnym miejscu nie zawiera wzmianki, czy głosowania nad poszczególnymi uchwałami miały charakter jawny czy tajny. Również w poszczególnych uchwałach nie odnotowywano sposobu głosowania. Skoro z protokołu ani żadnego innego dokumentu (ani nawet jakiegokolwiek oświadczenia – o czym niżej) nie wynika, by głosowania były zróżnicowane co do sposobu przeprowadzenia, to Sąd Najwyższy nie może dokonać innego ustalenia; innymi słowy należy przyjąć jako ustalone, że wszystkie głosowania zostały przeprowadzone jednolicie (w ten sam sposób). Za ustalone przyjęto również, że na imiennej liście odnotowano numery seryjne urządzeń głosujących rozdanych poszczególnym komornikom oraz to, że bezpośrednią kontrolę nad głosowaniem sprawowała osoba działająca z ramienia przedsiębiorcy dostarczającego system do głosowania elektronicznego.

Zgodnie z art. 89 ust. 2 u.k.s.e. walne zgromadzenie komorników izby komorniczej wybiera przewodniczącego zgromadzenia i uchwała regulamin swojego działania w głosowaniu jawnym. Z kolei art. 89 ust. 3 u.k.s.e. stanowi, że walne zgromadzenie komorników izby komorniczej podejmuje uchwały w innych sprawach niż określone w ust. 2 w głosowaniu tajnym. Ustawa w sposób jednoznaczny rozróżnia zatem dwa rodzaje głosowania, określając precyzyjnie, które uchwały mają być podjęte w głosowaniu jawnym, a które w tajnym. Przepisy nie wyjaśniają bliżej, w jaki sposób należy zachować jawność lub tajność głosowania. W tym zakresie należy zatem odwołać się do ogólnych wzorców wypracowanych w tym zakresie.

Głosowanie jawne musi być zorganizowane w taki sposób, by wszyscy głosujący w trakcie aktu głosowania mieli informację na temat tego, jak głosują pozostali. Tradycyjnie przyjmuje się, że jawne głosowanie polega na podniesieniu ręki lub kartki, powstaniu, ewentualnie przyciśnięciu guzika, gdy system elektroniczny rejestruje i wyświetla nazwiska głosujących. Nie należy do ogólnych wymogów głosowania jawnego utrwalenie informacji o tym, kto w jaki sposób głosował. Kwalifikowanym typem głosowania jawnego, przewidzianym niekiedy w przepisach szczególnych, jest głosowanie jawne imienne, które pozwala na rekonstrukcję sposobu głosowania. Jednakże samo utrwalenie sposobu głosowania nie jest wystarczające do uznania, że głosowanie było jawne; innymi słowy możliwość rekonstrukcji sposobu głosowania w sytuacji, gdy w jego trakcie głosujący nie wiedzieli, jak głosują inni, nie jest wystarczające dla uznania, że głosowanie było jawne.

Głosowanie tajne musi być zorganizowane w taki sposób, by zarówno inni głosujący, jak i osoby trzecie nie wiedziały i nie mogły się dowiedzieć, w jaki sposób głosowały poszczególne osoby. Granice „możliwości dowiedzenia się” należy przy tym rozumieć w sposób racjonalny: chodzi zatem o zachowanie takich procedur przy głosowaniu, by maksymalnie zminimalizować ryzyko ujawnienia głosu, tzn. by ewentualne naruszenie tajności było w praktyce bardzo mało prawdopodobne, tj. wymagało wykorzystania skomplikowanych narzędzi albo poniesienia nieproporcjonalnie dużych kosztów.

Należy podkreślić, że żaden ze wskazanych sposobów głosowania nie jest lepszy od innego, tzn. głosowanie jawne nie może być dowolnie zastąpione tajnym ani tajne jawnym. Głosowanie jawne zapewnia przejrzystość działania jednostek organizacyjnych – ma to szczególnie znaczenie dla funkcjonowania organów władzy państwowej. Z kolei głosowanie tajne gwarantuje pełną swobodę w realizacji prawa głosu. Zasadą (zarówno na gruncie prawa publicznego, jak i prywatnego) są głosowania jawne; głosowanie tajne może być przeprowadzone jedynie wówczas, gdy przewidują to przepisy lub wewnętrzne regulacje

danej jednostki organizacyjnej, jeśli kompetencja do ustalenia tej kwestii może być wyprowadzona z ustawy. Nie znajduje tu zastosowania zasada *a maiori ad minus*: głosowanie tajne nie jest „lepsze” od głosowania jawnego i nie może być uznawane za formę wyższą podjęcia uchwały; jest innym sposobem, który realizuje odmienne funkcje i chroni inne wartości. Prowadzi to do wniosku, że ewentualne zastąpienie jednego sposobu drugim, bez ustawowego upoważnienia, oznaczać musi uznanie głosowania za wadliwie przeprowadzone, tj. sprzeczne z przepisem (albo postanowieniem aktu wewnętrznego) określającym sposób głosowania.

Odnosząc powyższe uwagi do ustalonego stanu faktycznego należy uznać sposób głosowania nad uchwałami za wadliwy: odnosi się to zarówno do głosowań jawnych, jak i tajnych, bo przyjęty jednolity mechanizm głosowania był tego rodzaju, że uchwały nie były głosowane jawnie (w rozumieniu wskazanym wyżej) a zarazem brak było należytych gwarancji głosowania tajnego.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do zarzutów formułowanych w stosunku do głosowań jawnych. Skarżący, powołując się na wniosek dwóch komorników i stanowisko wyrażone przez część komorników, wskazał, że głosowania odbywały się poprzez system elektronicznego liczenia głosów, bez podnoszenia rąk. Jak wyżej wskazano, z protokołu Zgromadzenia nie wynika, by głosowanie jawne odbywało się inaczej niż tajne, tzn. wyłącznie przez naciśnięcie przycisku na urządzeniu do głosowania elektronicznego. Wadliwości głosowania jawnego (tzn. bez podnoszenia rąk) potwierdza pośrednio sama Izba Komornicza w L., która w swych pismach w sposób niejasny odnosi się do tak sformułowanego zarzutu. Początkowo powołano się na zasadę *a maiori ad minus*, co logicznie pozwala wyprowadzić wniosek, że głosowanie tajne posiadało wszystkie cechy jawnego a zatem, że w głosowaniu jawnym nie wzywano do podniesienia rąk. W odpowiedzi na skargę Izba Komornicza w L. z kolei szczegółowo opisuje na czym polega głosowanie jawne i wyjaśnia, że może ono polegać również na podnoszeniu rąk w trakcie głosowania, ale nigdzie nie pada oświadczenie, że właśnie w taki sposób głosowano na Zgromadzeniu. Rozważania w odpowiedzi na skargę na temat sposobów zachowania jawności głosowania mają wyłącznie charakter abstrakcyjny, natomiast nie odnoszą się do konkretnych głosowań, których wniosek skarżącego dotyczy. Należy zatem dostrzec, że Izba Komornicza w L. nie zakwestionowała twierdzenia Ministra Sprawiedliwości, że głosowania jawne odbyły się bez podnoszenia rąk, a z uwagi na spójność tego twierdzenia z innymi dowodami, Sąd Najwyższy uznał ten fakt za ustalony.

Przedsiębiorca dostarczający urządzenia do głosowania wyjaśnił, iż system może być ustawiony na głosowanie jawne lub tajne. Okoliczność ta nie była kwestionowana przez żadną ze stron. Z ustalonego stanu faktycznego nie wynika jednak, jak system był ustawiany w trakcie poszczególnych głosowań – jak wskazano wyżej brak jest na ten temat jakichkolwiek informacji; nie ma również stanowiska w tym zakresie Izby Komornicznej w L. Należy jednak zauważyć, że nawet ustawienie systemu elektronicznego liczenia głosów na tryb jawny, nie zapewniłoby jawności głosowania w rozumieniu zdefiniowanym wyżej. Samo rejestrowanie oddawanych głosów i przyporządkowanie ich do poszczególnych urządzeń głosujących i ewentualna możliwość późniejszego powiązania tych głosów z członkami Zgromadzenia nie wystarcza, by mówić o głosowaniu jawnym, skoro w trakcie głosowania głosujący nie wiedzą, jak głosują pozostali uczestnicy.

Konsekwencją wadliwej procedury głosowania w sprawach, o których mowa w art. 89 ust. 2 u.k.s.e. jest uznanie ich niezgodności z prawem. Z uwagi na ich treść, obejmującą wybór Przewodniczącego Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komornicznej w L.

oraz przyjęcie regulaminu działania Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w L. pociągając to musi za sobą zakwestionowanie prawidłowości wszystkich dalszych uchwał podjętych w trakcie wadliwie ukonstytuowanego Zgromadzenia.

Niezależnie od powyższego, istnieje także inna, samodzielna podstawa uchylecia wszystkich uchwał, podejmowanych w głosowaniu tajnym na Zgromadzeniu. Przyczyną jest niezachowanie w ich trakcie zasad głosowania tajnego. Komornicy uczestniczący w Zgromadzeniu otrzymali urządzenia do głosowania, których numery zostały spisane. Jak wynika z pisma U. Sp. z o.o. system liczenia głosów może odnotowywać, które urządzenia „głosowały” w jaki sposób. Z protokołu nie wynika, by głosowania tajne prowadzone były z wyłączeniem tej funkcji (tryb tajny); z protokołu ani z odpowiedzi na skargę nie wynika też, by kwestia ta była w ogóle przedmiotem czyjegokolwiek zainteresowania w trakcie Zgromadzenia – w szczególności brak jest dowodu, by komisja skrutacyjna sprawowała rzeczywisty nadzór nad działaniem systemu. Za wadliwe należy uznać oddanie w ręce zewnętrznego podmiotu kluczowej kwestii tajności czy jawności głosowania. Twierdzenia, że system głosujący nie odnotowywał w jaki sposób głosowały poszczególne urządzenia, jest gołosłowne i nie można go w żaden sposób zweryfikować. Niekwestionowana jest natomiast okoliczność, że system mógł rejestrować głosowanie przez poszczególne urządzenia (tzw. tryb jawny to umożliwia). Jeżeli poszczególne urządzenia zostały imiennie przypisane do członków Zgromadzenia to za logiczny należy uznać wniosek, że co najmniej potencjalnie naruszona została tajność głosowania. Okoliczność, że z powodów techniczno-pragmatycznych łatwiej jest kontrolować zwrot drogich urządzeń, gdy ich numery seryjne są spisane i przypisane do poszczególnych uczestników zgromadzenia, nie może być stawiana wyżej od zapewnienia tajności głosowania. Naruszeniem tajności głosowania jest nie tylko ujawnienie tego, jakie głosy oddali poszczególne głosujący, ale również takie zorganizowane głosowania, że istnieje istotne ryzyko, że do takiego naruszenia może dojść. Sama niepewność co do tajności może już bowiem wpływać na swobodę głosu. Wystarczy zauważyć, że nieznaną z imienia i nazwiska osoba trzecia, kontrolująca system głosujący, sama decydowała, czy zbierać dane o tym, w jaki sposób głosują poszczególne urządzenia (a co za tym idzie, kto jak głosował) i jak dalej przetwarzać te dane; w praktyce przecież nikt nie panował nad tym, jakich czynności dokonywała ta osoba. Proste rozumowanie prowadzi do wniosku, że w istocie nie wiadomo, czy dane o głosowaniu nie zostały jednak zebrane i czy nie są przez kogoś przetwarzane. Stworzenie tego rodzaju ryzyka oznacza brak zapewnienia tajności głosowania. Nie jest wystarczające opieranie się w tym zakresie na zapewnieniach osoby dostarczającej system. Jak trafnie zauważył A. Kappes w na tle analizy zasad tajności na zgromadzeniach akcjonariuszy (*Elektroniczne głosowania na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy*, PPH 2009, nr 6, s. 13) „Jeżeli system głosowania tak czy inaczej identyfikuje akcjonariusza i jego sposób głosowania, to można uznać za wątpliwe, czy brak udostępnienia przez przedsiębiorstwo obsługujące głosowanie danych dotyczących głosowania tajnego stanowi wystarczający argument za uznaniem, że tajność głosowania została zachowana. Jeśli bowiem możliwość identyfikacji istnieje, to tajny charakter głosowania bazuje wyłącznie na zaufaniu do „szczelności” przedsiębiorstwa obsługującego”. Stanowisko to odnieść można również do Zgromadzenia. W konsekwencji uchwały, które powinny być podjęte w głosowaniu tajnym, należy uznać za podjęte bez zachowania tajności, a co za tym idzie w sposób sprzeczny z prawem, tj. art. 89 ust. 3 u.k.s.e.

Należy zauważyć, że ustalenie, iż wszystkie głosowania były prowadzone w ten sam sposób, nie prowadzi wcale do wniosku, że część z nich (a więc tylko jawne lub tylko tajne) była przeprowadzona prawidłowo. Tryby głosowania jawnego i tajnego, w rozumieniu

prawnym, są rozłączne, ale nie wyczerpują całego możliwego spektrum sposobów głosowania (nie jest to podział dychotomiczny). Można wyobrazić sobie wiele innych, hybrydowych metod głosowania, które nie będą odpowiadały wymogom ani głosowania jawnego, ani tajnego. W taki właśnie sposób zorganizowano podejmowanie uchwał na Zgromadzeniu: z jednej strony w czasie głosowań uczestnicy nie uzyskiwali informacji o tym, jak głosują inni (głosowanie nie było więc jawne), z drugiej jednak nie zagwarantowano w wystarczający sposób anonimowości głosów (zatem głosowanie nie było też tajne).

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają, że nie jest możliwe posługiwanie się systemem elektronicznego zliczania głosów. Oczywiście jest, że w głosowaniu jawnym jest to dopuszczalne, jeśli równocześnie zapewni się jawność głosowania, np. przez podnoszenie ręki. Trudniejsze jest natomiast zapewnienie tajności głosowania elektronicznego. Za wystarczające w zwykłych okolicznościach należy uznać tu zabezpieczenie polegające na tym, że urządzenie do głosowania są przydzielone uczestnikom losowo i nie ma możliwości przypisania głosu do konkretnej osoby głosującej. Jeżeli jednak do każdego głosującego imiennie przypisane jest urządzenie do głosowania, należałoby zapewnić procedury anonimizacji. Wymagałoby to dobrej znajomości systemu użytego do głosowania i kontroli nad jego funkcjonowaniem. Rola komisji skrutacyjnej nie może sprowadzać się w takim wypadku do biernego przekazywania danych, które zbiera podmiot trzeci (np. pracownik przedsiębiorcy dostarczającego system do głosowania). System głosujący musi znajdować się pod bezpośrednią, stałą kontrolą komisji skrutacyjnej. To na komisji skrutacyjnej spoczywa obowiązek czuwania nad prawidłowością głosowania i liczenia głosów. Zapewnienie przedsiębiorcy dostarczającego system, a zatem podmiotu zewnętrznego w stosunku do organów samorządu, nie może być uznane za wystarczające dla uznania „szczelności” systemu, tym bardziej, że nic nie wskazuje na to, by zapewnienia te były w jakikolwiek sposób weryfikowane.

Niezależnie od wskazanych wadliwości, które muszą skutkować uchyleniem wszystkich uchwał, Sąd Najwyższy dostrzega szereg dalszych uchybień w procedowaniu uchwał na Zgromadzeniu, których ocena pozostawała już poza zakresem wyznaczonym granicami skargi. Konieczne jest spostrzeżenie, że zachodzi rozbieżność między treścią podejmowanych uchwał a treścią protokołu Zgromadzenia, pomiędzy tytułami uchwał a ich treścią oraz między protokołem a dokumentami zawierającymi uchwały w zakresie ilości osób głosujących. Rozbieżności te są liczne i o różnym ciężarze gatunkowym.

Zgodnie z treścią protokołu „Przewodniczący Komisji Uchwał i Wniosków odczytał projekt uchwały nr 1/2018 – w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania finansowego (udzielenia absolutorium Radzie Izby Komorniczej) za 2017 rok”. Uchwała nr 1/2018 ma natomiast tytuł „W sprawie zatwierdzenia budżetu za rok 2017”. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 89 ust. 1 pkt 4 u.k.s.e., który daje walnemu zgromadzeniu komorników izby komorniczej kompetencję do zatwierdzenia rocznego sprawozdania przedstawionego przez radę izby komorniczej i zamknięcia okresu rachunkowego. W treści uchwały nr 1/2018 zatwierdzono roczne sprawozdanie oraz zamknięto okres obrachunkowy. Oznacza to, że treść protokołu jest szersza niż treść uchwały (w której treści nie ma mowy o absolutorium), natomiast tytuł uchwały jest inny niż wynika to z protokołu i nieadekwatny do jej treści. Zgromadzenie nie posiada kompetencji do zatwierdzania budżetu, natomiast ma kompetencję do uchwalania budżetu (art. 89 ust. 1 pkt 5 u.k.s.e.). Z protokołu wynika, że głosowało 80 komorników. Na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 80 komorników; następnie dopisano, że głosowało 93 (różnica to 13 głosów, które zostały oznaczone jako nieważne).

Uchwała nr 2/2018 nosi tytuł „W sprawie preliminarza na 2018 r.”, w protokole oznaczono ją jako uchwałę „w przedmiocie zatwierdzenia preliminarza Izby na rok 2018 przedstawionego przez Radę Izby Komorniczej w L.” a w treści zatwierdza się preliminarz Izby na rok 2018. Rzeczywisty sens uchwały można zdekodować jedynie na podstawie przepisu przywołanego w uchwale, tj. art. 89 ust. 1 pkt 5 u.k.s.e., który walnemu zgromadzeniu komorników izby komorniczej kompetencję do uchwalenia budżetu. W protokole oznaczono, że głosowało 85 komorników, zaś na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 85 komorników; następnie dopisano, że głosowało 93 (różnica to 8 głosów, które zostały oznaczone jako nieważne).

Uchwała nr 3/2018 „w sprawie pokrycia straty” (oznaczona w protokole jako uchwała „w przedmiocie pokrycia straty za 2017 z funduszu statutowego”) – w protokole oznaczono, że głosowało 84 komorników, zaś na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 84 komorników; następnie dopisano, że głosowało 93 (różnica to 9 głosów, które zostały oznaczone jako nieważne). Jako podstawę prawną uchwały wskazano „art. 89 w zw. z art. 90 u.k.s.e.”

Uchwała nr 4/2018 „w sprawie przeznaczenia środków finansowych” (oznaczona w protokole jako uchwała „w przedmiocie przeznaczenia odsetek zgromadzonych na rachunku oszczędnościowym na działalność statutową”) – w protokole oznaczono, że głosowało 85 komorników, zaś na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 85 komorników; następnie dopisano, że głosowało 93 (różnica to 8 głosów, które zostały oznaczone jako nieważne). Jako podstawę prawną uchwały wskazano „art. 89 w zw. z art. 90 u.k.s.e.”

Uchwała 5/2018 „W sprawie przeznaczenia środków finansowych” (oznaczona w protokole jako uchwała „w przedmiocie wyrażenia zgody na przeznaczenie środków finansowych na dofinansowanie szkolenia komorników sądowych”) – w protokole oznaczono, że głosowało 91 komorników (74 za, 12 przeciw, 5 wstrzymało się), natomiast na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 91 komorników; następnie dopisano, że głosowało 93, przy czym oznaczono, że oddano 4 głosy nieważne. Suma głosów ważnych i nieważnych wynosi zatem 95 (choć oddano wszystkich tylko 93).

Kolejne uchwały nr 6/2018 do 14/2018 dotyczyły wyboru przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i członków rady izby komorniczej (jednocześnie zatytułowane „w sprawie wyboru członka rady”). W treści uchwał wskazuje się jedynie, ilu komorników głosowało oraz ile oddano głosów ważnych i nieważnych, natomiast jedynie w protokole oznaczono, ile głosów padło na poszczególnych kandydatów.

Uchwały nr 15/2018 do 19/2018 zostały zatytułowane „w sprawie wyboru członka Rady”, mimo że dotyczą wyboru przewodniczącego oraz członków Komisji Rewizyjnej Izby Komorniczej w L.” a zatem innego organu samorządu komorników. W treści uchwał wskazuje się jedynie, ilu komorników głosowało oraz ile oddano głosów ważnych i nieważnych, natomiast jedynie w protokole oznaczono, ile głosów padło na poszczególnych kandydatów. Uchwały nr 20/2018 i 21/2018 w sprawie wyboru członka Krajowej Rady Komorniczej także zawierają jedynie zbiorcze zestawienia oddanych głosów ważnych i nieważnych.

Uchwała nr 22/2018 „w sprawie przeznaczenia środków finansowych” podjęta na podstawie „art. 89 w zw. z art. 90 ust. 1 u.k.s.e.” w treści swej zawiera upoważnienie dla Rady Izby do podjęcia negocjacji i zakupu programu informatycznego [...], dla każdej kancelarii komorniczej Izby w 2018 roku. W protokole oznaczono, że głosowało 75 komorników, zaś na dokumencie zawierającym uchwałę wpisano początkowo, że głosowało 75 komorników;

następnie dopisano, że głosowało 93 (różnica to 18 głosów, które zostały oznaczone jako nieważne).

Swoistym ukoronowaniem wszystkich błędów proceduralnych jest brak podpisu sekretarza pod protokołem Zgromadzenia (mimo przygotowanego miejsca na podpis).

Wadliwość procedury podjęcia wszystkich uchwał czyni zbytecznym analizowanie zarzutów odnoszących się do uchwał nr 3/2018, 4/2018, 5/2018 oraz 22/2018, które zdaniem skarżącego wydane zostały poza zakresem upoważnienia ustawowego. Należy jednak odnotować, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej wymienia art. 89 ust. 1 ustawy i nie ma wśród nich kwestii, które były objęte zakresem w/w uchwał. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby są wyczerpująco określone w art. 89 ust. 1 ustawy, przy czym punkty od 1 do 7 wymieniają uprawnienia walnego zgromadzenia izby o charakterze stanowczym, natomiast punkt 8 odnosi się do uprawnień opiniodawczych (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 19 sierpnia 2009 r., III ZS 1/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 142, z dnia 18 lutego 2010 r., III ZS 5/09, LEX nr 585851; z 29 czerwca 2017 r., III ZS 3/17 i z 7 marca 2018 r., III ZS 5/17). Wbrew wywodom zawartym w odpowiedzi na skargę nie sposób przy tym uznać, że uchwały nie mają charakteru prawotwórczego ani władczego a jedynie porządkowy. Sama Izba Komornicza w L. wskazała w odpowiedzi, że uchwały zawierają wiążącą dla Rady Izby Komorniczej wypowiedź członków samorządu co do kwestii dotyczących ważkich składników budżetu izby komorniczej czy konkretnych form aktywności samorządu zawodowego. Skoro uchwała ma charakter wiążący dla innego organu to oczywiście jest jej władczy charakter.

Uchylając wszystkie zaskarżone uchwały podjęte na Zgromadzeniu w dniu 20 marca 2018 r. Sąd Najwyższy w komparycji wyroku oznaczył je zgodnie z ich tytułami wynikającymi z dokumentów zawierającymi te uchwały a zatem inaczej niż uczynił to skarżący, który podał ich tytuły wynikające z protokołu.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 69 u.k.s.e. w zw. z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r.

I NSZP 1/18

Tezy:

1. W świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE wszystkie wersje dyrektywy są w równym stopniu obowiązujące. Potrzeba jednolitej wykładni prawa unijnego zakłada konieczność interpretacji treści dyrektywy w danym języku i w świetle innych oficjalnych wersji językowych. Różne wersje językowe wspólnotowego aktu prawnego trzeba zatem interpretować w sposób jednolity i w przypadku różnic między tymi wersjami dany przepis należy interpretować na podsatwie ogólnej systematyki i celu regulacji, której częścią on stanowi.

2. Skoro zagadnienie prawne zostało już wyjaśnione w orzecznictwie TSUE, to nie ma podstaw do podjęcia uchwały, bowiem nie budzi ono poważnych wątpliwości w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska.

Sędziowie SN: Marcin Łochowski (sprawozdawca), Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa (...) Bank (...) AG (Spółka Akcyjna) Oddział w Polsce z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 26 marca 2019 r. na skutek zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...)

postanowieniem z dnia 18 czerwca 2018 r., sygn. akt VII AGa (...)

Czy w sprawach z odwołań od decyzji Prezesa UOKiK, uznających zaniechanie przedsiębiorcy, mające miejsce przed 25 grudnia 2014 r., za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, stanowiącą wprowadzającą w błąd nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 6 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i nakładających kary za naruszenie zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przewidzianą w art. 4 ust. 1 upnpr, przesłankę istotnego rzeczywistego lub potencjalnego zniekształcenia zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta należy uznać za pozbawioną znaczenia dla oceny praktyki przedsiębiorcy bądź spełnioną mimo, że powód nie działał w celu istotnego zniekształcenia zachowania gospodarczego konsumentów?

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 28 grudnia 2012 r. nr (...) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie Banku (...) S.A. w W., polegające na nieprzekazywaniu konsumentom informacji o tym, że jednym z warunków koniecznych do otrzymania nagrody pieniężnej należnej posiadaczom „Rachunku (...) Konto Osobiste” w ramach sprzedaży premiowej jest posiadanie na rachunku bankowym na koniec miesiąca środków umożliwiających pobranie opłaty z tytułu prowadzenia rachunku, co było działaniem bezprawnym stanowiącym nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 6 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206 ze zm. – dalej, jako: „u.p.n.p.r.”) oraz godziło w zbiorowe interesy konsumentów i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 1 lutego 2012 r. Z tego tytułu na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 184 ze zm.) Prezes UOKiK nałożył na (...) Bank (...) S.A. w W. karę pieniężną w wysokości 605.955 zł.

Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2012 r. wniósł (...) Bank Polska S.A w W., będący następcą prawnym (...) Bank (...) S.A. Wyrokiem z dnia 29 września 2014 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie, podzielając stanowisko Prezesa UOKiK zaprezentowane w zaskarżonej decyzji. Na skutek wniesionej przez powoda apelacji, postanowieniem z dnia 26 listopada 2015 r., Sąd Apelacyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i odrzucił odwołanie. Następnie na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez Prezesa UOKiK Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2017 r., III SK 15/16 uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, stwierdzając w szczególności, że spółka przejmująca ponosi odpowiedzialność za naruszenia zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stwierdzone przez Prezesa UOKiK wobec spółki przejmowanej w decyzji doręczonej spółce przejmującej.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Apelacyjny przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w sprawach z odwołań od decyzji Prezesa UOKiK, uznających zaniechanie przedsiębiorcy, mające miejsce przed 25 grudnia 2014 r., za praktykę naruszającą zbiorowe interes konsumentów, stanowiącą wprowadzającą w błąd nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 6 ust. 1 oraz art. 3 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i nakładających kary za naruszenie zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przewidzianą w art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r., przesłankę istotnego rzeczywistego lub potencjalnego zniekształcenia zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta należy uznać za pozbawioną znaczenia dla oceny praktyki przedsiębiorcy bądź spełnioną mimo, że powód nie działał w celu istotnego zniekształcenia zachowania gospodarczego konsumentów?”.

Sąd Apelacyjny wskazał, że nie ma sporu co do tego, iż zakwestionowane w zaskarżonej decyzji zachowanie (...) Bank (...) S.A. nie było podjęte w celu znacznego ograniczenia zdolności konsumenta do podjęcia świadomej decyzji i skłonienia go tym samym do podjęcia decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.n.p.r., w brzmieniu obowiązującym przed 25 grudnia 2014 r., za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się w szczególności praktykę rynkową wprowadzającą w błąd oraz agresywną praktykę rynkową, a także stosowanie sprzecznego z prawem kodeksu dobrych

praktyk, jeżeli działania te spełniają przesłanki określone w art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r. Z kolei według art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r. praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, pojęcie „zniekształcenia zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta” powinno być rozumiane zgodnie z przepisami dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 2005 Nr 149, s. 22). Stosownie do art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE „istotne zniekształcenie zachowania gospodarczego konsumentów” oznacza wykorzystanie praktyki handlowej w celu znacznego ograniczenia zdolności konsumenta do podjęcia świadomej decyzji i skłonienia go tym samym do podjęcia decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Skoro więc – jak argumentuje Sąd Apelacyjny – zachowanie powoda podjęte przed dniem 25 grudnia 2014 r. może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową tylko wtedy, gdy spełnia przesłanki określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.p.n.p.r., w tym ma na celu ograniczenie zdolności konsumenta do podjęcia świadomej decyzji i skłonienia go do podjęcia decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął (art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE), a nie ma sporu co do tego, że skarżący w takim celu nie działał, to zaskarżona decyzja jest wadliwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c. jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy.

Przesłanką skutecznego skorzystania przez sąd drugiej instancji z uprawnienia wynikającego z art. 390 § 1 k.p.c. jest wykazanie wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych tego sądu, a zarazem niezbędności oczekiwanej odpowiedzi dla rozstrzygnięcia sprawy. Przesądza to o obowiązku sądu odwoławczego szczegółowego uzasadnienia, że dotychczasowe orzecznictwo, jak również doktryna nie dają podstaw do usunięcia poważnych wątpliwości prawnych, które pozostają w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 32/10). Z tego względu o „poważnych wątpliwościach” w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. może być mowa wtedy, gdy za różnymi możliwymi interpretacjami przepisów przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, gdy ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, albo, w tym zakresie, orzecznictwo tego Sądu jest sprzeczne, czy też brak jest jednolitego i przekonującego sądu odwoławczego, stanowiska doktryny (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2011 r., III CZP 9/11). Nie chodzi zatem o wątpliwości jedynie sądu formułującego zagadnienie prawne, które powinny zostać wyjaśnione w drodze dokonanej samodzielnie wykładni prawa, ale istniejące wątpliwości w rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia, ujawnione w dotychczasowej praktyce orzeczniczej i teorii prawa.

Sąd Apelacyjny nie przytoczył żadnych argumentów wskazujących na istniejące już rozbieżności dotyczące sformułowanego zagadnienia prawnego, czy to w orzecznictwie, czy w wypowiedziach przedstawicieli nauki prawa. W uzasadnieniu pytania prawnego

brak powołania orzeczeń Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych, a także wypowiedzi doktryny, potwierdzających trudności w rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia prawnego.

2. W sytuacji, w której sąd odwoławczy jest przekonany o prawidłowości tylko jednego kierunku wykładni określonej kwestii prawnej, to brak jest podstaw do przedstawienia zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., gdyż nie jest rolą Sądu Najwyższego udzielanie jedynie wsparcia dla stanowiska prawnego stanowczo aprobowanego przez sąd odwoławczy. Celem instytucji prawnej określonej w art. 390 § 1 k.p.c. nie jest bowiem to, aby Sąd Najwyższy potwierdzał jednoznacznie wyartykułowane i aprobowane stanowisko sądu drugiej instancji (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu: z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 91/16, z dnia 18 czerwca 2015 r., III CZP 30/15, zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 156/07). Oznacza to, że nie ma też podstaw do podjęcia uchwały, jeżeli sąd odwoławczy w istocie nie ma wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, a jedynie zmierza do upewnienia się, że zaproponowany przez ten sąd wariant interpretacyjny jest trafny.

Analiza uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego prowadzi do wniosku, że sąd ten w istocie nie ma wątpliwości co do kierunku rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. Trudno w uzasadnieniu zagadnienia prawnego doszukać się wywodów wspierających inne stanowisko, niż to prowadzące do przyjęcia tezy o wadliwości zaskarżonej decyzji. Uzasadniając istnienie poważnych wątpliwości, sąd powinien natomiast przedstawić argumenty na rzecz rozbieżnych rozstrzygnięć przedstawionego problemu, wskazując oczywiście, które z przedstawionych stanowisk jest, zdaniem sądu, trafne.

Tym samym przedstawienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w sytuacji występujących w orzecznictwie różnych wykładni tego samego przepisu będzie uzasadnione wówczas, gdy w ocenie sądu odwoławczego za przyjęciem każdej z tych wykładni przemawiają doniosłe argumenty prawne, a wyboru właściwej wykładni nie wyjaśnia ani dotychczasowe stanowisko judykatury, ani doktryna prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 55/10).

3. Sąd Najwyższy podkreśla, że wypowiadał się już odnośnie do wykładni art. 4 u.p.n.p.r. w kontekście poruszonego w przedstawionym zagadnieniu prawnym i to na tle stanu prawnego relewantnego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. W wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14 Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że „Jednym z głównych kryteriów kwalifikacyjnych zachowania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumenta jest zatem bezprawność działania (zaniechania), czyli jego sprzeczność z prawem. Bezprawność ma przy tym charakter obiektywny. Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje bowiem strona podmiotowa czynu, tj. wina sprawcy (w znaczeniu subiektywnym, oznaczającym wadliwość procesu decyzyjnego sprawcy) i stopień tej winy (umyślność lub nieumyślność), a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych”.

Stanowisko Sądu Najwyższego co do konieczności badania na tle art. 4 u.p.n.p.r. strony podmiotowej zachowania przedsiębiorcy, w tym celu działania, jest więc jednoznaczne. Sąd odwoławczy nie przytoczył żadnych poglądów kontestujących to stanowisko. Sąd Najwyższy nie dostrzega wobec tego potrzeby szerszego odnoszenia się do tej kwestii, podzielać w niniejszym składzie argumenty zaprezentowane w tym zakresie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14.

4. Sąd Apelacyjny przyjął, że zgodnie z art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE „istotne zniekształcenie zachowania gospodarczego konsumentów” oznacza wykorzystanie prakty-

ki handlowej w celu znacznego ograniczenia zdolności konsumenta do podjęcia świadomej decyzji i skłonienia go tym samym do podjęcia decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął”. Taka treść postanowienia dyrektywy 2005/29/WE istotnie ograniczałaby krąg zachowań przedsiębiorców, które mogłyby być uznane za zniekształcające zachowania gospodarze konsumentów, a z co za tym idzie – kwalifikowane jako nieuczciwe praktyki rynkowe w świetle treści art. 4 ust. 1 i 2 u.p.n.p.r. w brzmieniu obowiązującym przed 25 grudnia 2014 r. Tylko zachowania kierunkowe, podejmowane w określonym celu, wypełniałoby przesłanki określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.p.n.p.r. w zw. z art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE.

Sąd Apelacyjny ustalając brzmienie art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE pominął jednak całkowicie inne wersje językowe tego aktu prawnego. W pozostałych wersjach dyrektywy w tym przepisie brak jest odwołania się do celu lub zamiaru zachowania przedsiębiorcy (zob. np. wersję angielską: „*to materially distort the economic behaviour of consumers' means using a commercial practice to appreciably impair the consumer's ability to make an informed decision, thereby causing the consumer to take a transactional decision that he would not have taken otherwise*”, francuską: „*«altération substantielle du comportement économique des consommateurs»: l'utilisation d'une pratique commerciale compromettant sensiblement l'aptitude du consommateur à prendre une décision en connaissance de cause et l'amenant par conséquent à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise autrement*” i niemiecką: „*„wesentliche Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens des Verbrauchers“ die Anwendung einer Geschäftspraxis, um die Fähigkeit des Verbrauchers, eine informierte Entscheidung zu treffen, spürbar zu beeinträchtigen und damit den Verbraucher zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte*”).

W świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE (wcześniej ETS) wszystkie wersje językowe tekstu dyrektywy są w równym stopniu obowiązujące. Potrzeba jednolitej wykładni prawa unijnego zakłada konieczność interpretacji treści dyrektywy w danym języku w świetle innych oficjalnych wersji językowych (tak w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 1979 r., w sprawie C-9/79 Koschniske przeciwko Raad van Arbeid, a także z dnia 27 października 1977 r., w sprawie C-30/77 Regina przeciwko Bouchereau, pkt 12–14 oraz z dnia 2 kwietnia 1998 r., w sprawie C-296/95 The Queen przeciwko Commissioners of Customs and Excise, pkt 33-36). Różne wersje językowe wspólnotowego aktu prawnego trzeba zatem interpretować w sposób jednolity i w przypadku różnic między tymi wersjami dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 21 lutego 2008 r., w sprawie C-426/05 Tele2 Telecommunication, pkt 25–26, zob. także wyroki z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie C-36/97 Skatteminis-teriet, pkt 25 i 26, z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-420/98 W.N., pkt 21 oraz z dnia 14 czerwca 2007 r., w sprawie C-56/06 Euro Tex, pkt 27). Stanowisko to nie budzi również wątpliwości Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2006 r., III PK 30/06, z dnia 30 stycznia 2019 r., I NSK 9/18).

Prawidłowe odczytanie treści art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29/WE, z uwzględnieniem pozostałych wersji językowych, nie posługujących się kryterium celu działania (zamiaru) przedsiębiorcy, czyni więc nietrafnym zasadnicze założenie, na którym zostało oparte przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne.

5. Sąd Najwyższy dostrzega, że przedstawiając pytanie prawne Sąd Apelacyjny zmierza też do uzyskania wypowiedzi odnoszącej się na tle rozpoznawanej sprawy do zagadnienia granic prounijnej wykładni prawa. W szczególności rozstrzygnięcia tego, jak

w świetle postanowień dyrektywy 2005/29/WE powinno być interpretowane odesłanie z art. 4 ust. 2 u.p.n.p.r. w brzmieniu sprzed 25 grudnia 2014 r. Zwłaszcza wobec treści wyroku TSUE z dnia 19 września 2013 r., w sprawie C-435/11, CHS Tour Services GmbH, z którego wynika, że w wypadku gdy praktyka handlowa spełnia wszystkie kryteria ustanowione w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, aby można było zakwalifikować ją jako praktykę wprowadzającą w błąd konsumenta w rozumieniu tego przepisu, nie zachodzi konieczność zbadania, czy taka praktyka jest przy tym sprzeczna z wymogami staranności zawodowej na podstawie art. 5 ust. 2 lit. a) teŹe dyrektywy, aby można było ją uznać za nieuczciwą i w konsekwencji zakazać jej na mocy art. 5 ust. 1 rzeczoney dyrektywy.

Zdaniem Sądu Najwyższego, na tej płaszczyźnie takŹe nie ma podstaw do podjęcia uchwały, poniewaŹ zagadnienie nie budzi powaŹnych wątpliwoŹi w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c., skoro ostało juŹ wyjaŹnione w obszernym orzecznictwie TSUE.

Sąd Najwyższy podkreŹla, Źe na kaŹdym sądzie państwa członkowskiego Unii Europejskiej spoczywa obowiázek prounijnej wykładni prawa krajowego. Wynika on przede wszystkim z Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 90, poz. 864), który w art. 4 ust. 3 zd. 2 nakazuje państwom członkowskim podejmować „wszelkie Źrodki” wlásciwe dla zapewnienia wykonania zobowiázania wynikajácych z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Zasada interpretacji przyjaznej dla prawa europejskiego znajduje uzasadnienie równieŹ w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, a interpretacja sprzeczna z zasadami prawa europejskiego jest sprzeczna z zasadá państwa prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02).

W tym kontekŹcie Sąd Najwyższy wskazuje, Źe wykładnia prounijna powinna być dokonywana „tak dalece, jak to moŹliwe” („as far as possible”) (wyrok TSUE z dnia 13 listopada 1990 r., w sprawie C-106/89 Marleasing, zob. teŹ wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r., w sprawie C-14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, pkt 26). Co wiêcej, w orzecznictwie TSUE przyjmuje się, Źe „stosujác prawo krajowe, a zwlászczá przepisy uregulowania przyjêtego specjalnie w celu wprowadzenia wymagań dyrektywy, sąd krajowy jest zobowiázany interpretować prawo krajowe w najszerszym moŹliwym zakresie w Źwietle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiágnáć rezultat przez nią przewidziany” (tak wyrok z dnia 5 paŹdziernika 2004 r., w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer, pkt 113). Zatem sąd krajowy ma obowiázek uwzględniać wszystkie krajowe metody wykładni, tak dalece, jak to moŹliwe kierować się brzmieniem i celem dyrektyw stanowiącej dla prounijnej wykładni punkt odniesienia, ale nie naruszajáć zakazu wykładni *contra legem* (wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r., C-282/10, Maribel Dominguez, pkt 25).

Dodatkowym argumentem jest na tej płaszczyźnie swoiste domniemanie pełnej (náleŹytej) implementacji prawa unijnego. KaŹde państwo członkowskie, które dokonuje transpozycji dyrektywy do krajowego porzádku prawnego, czyni to bowiem w zamiarze náleŹytego wywiázania się z ciáŹącego na nim obowiázku, a tym samym dáŹy do jak nápełniejszej realizacji w prawie krajowym celów wytyczonych dyrektywá (wyrok z dnia 16 grudnia 1993 r., w sprawie C-334/92 Wagner Miret przeciwko Fondo de garanUa salarial, pkt 20-21).

Z drugiej strony, prounijna wykładnia nie moŹe skutkować powoáaniem się państwa w stosunku do jednostki na obowiázek przewidziany przez dyrektywę, która nie została transponowana, ani tym bardziej skutkować okreŹleniem lub zaostreniem w takiej sytuacji odpowiedzialnoŹci jednostki (zob. wyrok z dnia 26 września 1996 r., C-168/95, Arcaro, pkt 42, wyrok z dnia 8 paŹdziernika 1987 r., C-80/06, Kolpinghuis Nijmegen, pkt 14).

Innymi słowy, niedopuszczalne jest pogorszenie sytuacji jednostki w relacji do państwa w drodze pronunijnej wykładni prawa krajowego przy braku lub niewłaściwej transpozycji dyrektywy.

Orzecznictwo TSUE dostarcza jednoznacznych i wystarczających wskazówek, w jaki sposób powinna być dokonywana wykładnia przepisów krajowych, aby możliwe było osiągnięcie celu dyrektywy i gdzie przebiegają granice tego rodzaju zabiegów interpretacyjnych (zob. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., II SZP 2/15).

Z tych względów, Sąd Najwyższy na podstawie art. 86 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.) oraz art. 390 § 1 k.p.c. odmówił podjęcia uchwały.

Wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2019 r.

I NSK3/18

Teza:

Porozumienia ustanawiające minimalne bądź sztywne ceny odsprzedaży kwalifikowane są jako porozumienia należące do kategorii „ograniczających konkurencję ze względu na cel”. Jednakże powyższa kwalifikacja porozumień tego rodzaju, jak również brak wyłączenia takich porozumień z zakazu porozumień ograniczających konkurencję w ramach instytucji porozumień bagatelnych, nie uzasadnia jednolicie rygorystycznego stosowania zakazu z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. wraz z przewidzianymi w ustawie sankcjami do wszelkiego rodzaju wertykalnych porozumień cenowych. Nie w każdym bowiem przypadku porozumienia należące do tej kategorii dochodzi do zagrożenia interesu publicznego czy też naruszenia wartości istotnych dla prawa antymonopolowego, a także aktualizacji – motywowanej każdorazowo potrzebą realizacji interesu publicznego – konieczności nałożenia kary pieniężnej.

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Leszek Bosek, Joanna Lemańska.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa A. S.A. w L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o nadużywanie pozycji dominującej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 stycznia 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją nr RKT – (...) z dnia 24 grudnia 2013 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „ustawą” lub „u.o.k.k.”) uznał za praktykę ograniczającą konkurencję zawarcie przez A. S.A. z siedzibą w L. z dealerami sprzedającymi oprogramowanie komputerowe, niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku hurtowej sprzedaży oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem, które polega na ustalaniu w umowach dealerskich detalicznych cen odsprzedaży ww. oprogramowania, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 1

ustawy i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 18 grudnia 2012 r., a także na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na A. S.A. z siedzibą w L. karę pieniężną z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, w wysokości 373.548 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła A. S.A. z siedzibą w L., zaskarżając decyzję w całości oraz wnosząc o jej uchylenie i umorzenie postępowania, ewentualnie zmianę decyzji poprzez orzeczenie, że powód nie zawarł niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję, ewentualnie poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub zmniejszenie jej wysokości. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie: (1) art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez przyjęcie, że działania powoda w zakresie dystrybucji oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem naruszyły interes publiczny; (2) art. 6 ust. 1 u.o.k.k. poprzez przyjęcie, że powód podejmował działania mające na celu ograniczenie lub naruszenie reguł konkurencji na rynku, a także uznanie, że umowy zawierane przez powoda jako producenta oprogramowania z dystrybutorami stanowią antykonkurencyjne porozumienie przedsiębiorców; (3) art. 106 ust. 1 u.o.k.k. poprzez nałożenie na powoda kary pieniężnej i rażące jej wygórowanie; (4) błędy w ustaleniach faktycznych polegające na przyjęciu: że powód podejmował działania mające na celu ustalenie cen odsprzedaży oprogramowania wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem, które w efekcie prowadziły do naruszenia zasad konkurencji, co skutkowało naruszeniem interesu publicznoprawnego; że zawierane przez powoda porozumienia z dystrybutorami oprogramowania wywierały wpływ na rynku dystrybucji oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem; przyjęciu długotrwałości zawartego przez powoda porozumienia, przy pominięciu okoliczności połączenia W. Spółki z o.o. z powodem na podstawie uchwały wspólników z dnia 21 maja 2007 r.

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie. Sąd pierwszej instancji ustalił, że w wyniku podjęcia przez Walne Zgromadzenie A. S.A. z siedzibą w L. uchwały z dnia 21 maja 2007 r., na podstawie art. 494 § 1 k.s.h. powód stał się następcą prawnym W. Spółki z o.o., która była producentem oprogramowania wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem, obejmującego m.in. prowadzenie ksiąg podatkowych, finansów firmowych i spraw kadrowych. Wobec połączenia spółek, powód przejął powyższe oprogramowanie, jego dystrybucję i sieć sprzedaży. Sprzedaż była prowadzona bezpośrednio przez Spółkę oraz za pośrednictwem jej partnerów handlowych działających na terenie całego kraju. Dealerzy nabywali egzemplarze oprogramowania po cenach uwzględniających rabat od cen detalicznych z cennika, a następnie odsprzedawali je nabywcom detalicznym. Mogli także nabywać oprogramowanie z pominięciem producenta, nie informując go o tym fakcie. Powód i jego poprzednik prawny zawierali z dealerami pisemne umowy o współpracy handlowej, lecz istniała także możliwość zawarcia umowy ustnej. Od 2001 r. zawarte zostało łącznie ponad 1.100 umów. Umowy te były zawierane z wykorzystaniem kolejnych wzorów umowy, które stosowano (w kilku wariantach) w okresach: do 2001 r., od 2001 r. do 2007 r., od 2008 r. do II kwartału 2010 r., od III kwartału 2010 r. W dniu 8 grudnia 2012 r. A. S.A. wypowiedziała wszystkie umowy zawarte z wykorzystaniem wzorców umów stosowanych przed III kwartałem 2010 r. W umowach tych dealerzy zobowiązywali się do oferowania i sprzedaży pakietów oprogramowania po cenach detalicznych sugerowanych, zgodnych z aktualnie obowiązującym sugerowanym cennikiem detalicznym, udostępnianym na stronie internetowej Spółki. Jednakże w praktyce dealerzy ustalali ceny dalszej odsprzedaży oprogramowania niez-

leżnie od powyższego cennika, zaś powód nie podejmował w stosunku do nich żadnych działań represyjnych w związku z niestosowaniem się do postanowień umów.

Na tle takich ustaleń faktycznych Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że odwołanie powoda było niezasadne. Sąd ten podzielił zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wywody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów co do: ustalenia rynku właściwego oraz istoty, celu i skutków porozumienia zawartego przez powoda z dealerami. Wskazał, że z dniem połączenia spółek powód wstąpił we wszystkie prawa i obowiązki W. Spółki z o.o., zaś jako następca prawny ponosi odpowiedzialność za wszystkie jej działania. Powód wypowiedział umowy zawarte przez tę Spółkę dopiero po pięciu latach od przejścia. Ponadto w umowach zawieranych przez powoda w latach 2008-2010 przewidziano obowiązek stosowania przez dealerów cen określonych jako sugerowane, lecz w rzeczywistości będących cenami narzuconymi w cennikach, albowiem powód zastrzegł sobie prawo do obniżenia rabatów dealerom naruszającym postanowienia umów. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, o istnieniu przedmiotowego porozumienia świadczą umowy łączące powoda z dealerami oraz fakt przekazywania im cenników, co umożliwiło konkurującym przedsiębiorcom uzyskanie punktu odniesienia co do cen odsprzedaży stosowanych przez konkurencję. Oceny tej nie zmienia fakt niezależnego ustalania przez dealerów cen odsprzedaży oprogramowania oraz niestosowania przez powoda wobec nich represji z tego tytułu, albowiem zabronione jest samo zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia, niezależnie od skutku, który wywiera ono na rynku właściwym.

Za nietrafny uznał Sąd Okręgowy zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 u.o.k.k. Wskazał, że dla określenia celu porozumienia podstawowe znaczenie ma obiektywny cel umowy, a nie subiektywny jego odbiór przez strony niedozwolonego porozumienia. Tymczasem ustawodawca zakazuje ustalania cen przez producenta z dystrybutorami, albowiem prowadzi to do ograniczenia konkurencji wewnątrzmarkowej, limitując swobodę przedsiębiorców w zakresie zawierania umów z osobami trzecimi. Interes publiczny został więc naruszony przez samo zawarcie porozumienia na rynku właściwym z uwagi na jego cel, niezależnie od skutku, jaki wywołało ono na tym rynku. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.o.k.k., zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, stwierdzenie zakazanej praktyki następuje poprzez wykazanie zaistnienia wspólnych dla stron porozumienia działań, nawet jeżeli ich antykonkurencyjne skutki nie zostaną ujawnione na rynku właściwym.

W niniejszej sprawie zawarte porozumienie eliminowało niepewność co do zachowań cenowych przedsiębiorców uczestniczących w sieci dystrybucyjnej, ponieważ każdy z dystrybutorów zawierając umowę z powodem miał świadomość, że jego oprogramowanie powinno być sprzedawane co najmniej po cenie wynikającej z cennika. Dystrybutorzy nie dysponowaliby taką wiedzą na prawidłowo funkcjonującym rynku konkurencyjnym. Ponieważ zachowanie powoda wyczerpywało przesłanki praktyki ograniczającej konkurencję, zasadne było nałożenie na niego kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.

Na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 25 listopada 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok, w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 grudnia 2013 r. oraz stwierdził, że decyzja ta nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa ani bez podstawy prawnej, w rozumieniu art. 479^{31a} k.p.c.

Zdaniem Sądu odwoławczego, w zakresie mającym znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie apelacji, Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i ustalenia te Sąd Apelacyjny przyjął za własne. Natomiast ocena prawna Sądu pierwszej instancji,

odwołująca się do zawartych w decyzji wywodów Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów co do: ustalenia rynku właściwego oraz istoty, celu i skutków porozumienia zawartego przez powoda z dealerami, została przez Sąd Apelacyjny uznana za wadliwą.

Sąd odwoławczy wskazał, że według Prezesa Urzędu rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest „krajowy rynek hurtowej sprzedaży oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem”. Jednakże – w jego ocenie – niewystarczająco pogłębione są wywody organu antymonopolowego dotyczące rynku geograficznego. Zostały one bowiem ograniczone do tych elementów wyznaczających granice geograficznego rynku właściwego, które wiążą się z popytem, nie odniesiono się natomiast do substytucji podaży. Prezes Urzędu nie wykazał, że granice rynku właściwego ograniczają się do Polski, co wymagało rozważenia m.in. kwestii, czy przedsiębiorcy spoza krajowego rynku oferowali lub byli w stanie zaoferować dobra konkurencyjne wobec oprogramowania powoda, a w szczególności, czy niewielka, ale trwała podwyżka cen tego oprogramowania mogłaby ich skłonić do wejścia na rynek.

Sąd Apelacyjny wyraził również wątpliwość co do prawidłowości określenia przez organ antymonopolowy właściwego rynku produktowego. Wskazał na niespójność sentencji i uzasadnienia decyzji w tym zakresie, albowiem w sentencji jest mowa o „ryнку hurtowej sprzedaży oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem”, zaś w uzasadnieniu o „ryнку dystrybucji oprogramowania komputerowego wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem”. Wyjaśnił, że bezpośrednim skutkiem porozumień ustalających cenę odsprzedaży (RPM – *resail price maintenance*) jest zazwyczaj ograniczenie konkurencji na tym poziomie dystrybucji, na którym mają być stosowane ceny ustalone w porozumieniu. W pewnych przypadkach efektem tego typu porozumień jest też osłabienie rywalizacji na wyższym poziomie struktury produkcji i dystrybucji. Sytuacje takie występują m.in. wówczas, gdy pojawia się tzw. problem związania (*commitment problem*), który polega na tym, że kolejni dystrybutorzy zainteresowani nawiązaniem współpracy z dostawcą naciskają na niego, aby zaoferował im niższe ceny. Spełnienie ich oczekiwań cenowych może być z punktu widzenia dostawcy racjonalną decyzją gospodarczą. Antycypując taki rozwój sytuacji, dystrybutorzy nawiązujący współpracę z dostawcą jako pierwsi wywierają na niego zwiększoną presję cenową, co skutkuje ograniczeniem cen detalicznych. Natomiast RPM eliminuje to źródło presji cenowej, ponieważ w przypadku ustalenia na jednakowym poziomie cen detalicznych żądanych przez wszystkich dystrybutorów, obniżenie ceny hurtowej nie uniemożliwia obniżenia ceny detalicznej. W razie ustalenia RPM dla wszystkich dystrybutorów, ci spośród nich, którzy nawiązują współpracę z dostawcą jako pierwsi mają słabszą motywację do naciskania na dostawcę, aby zaoferował im korzystniejsze ceny. W pewnych przypadkach ustalenie RPM ułatwia też zawieranie szczególnie szkodliwych poziomych porozumień cenowych między dostawcami. Dzięki ustaleniu z dystrybutorami RPM, uczestnicy poziomego porozumienia dostawców mogą skuteczniej wzajemnie kontrolować jego przestrzeganie, co stabilizuje kartel ze szkodą dla konsumentów. Ponieważ w przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu nie poczynił żadnych szczegółowych rozważań dotyczących rzeczywistego lub potencjalnego oddziaływania porozumienia na rynek hurtowy, nie wykazał, iż jego celem lub skutkiem było ograniczenie konkurencji na tym rynku.

Według Sądu odwoławczego, prawdopodobnie intencją organu antymonopolowego było zakwestionowanie przedmiotowego porozumienia z uwagi na jego oddziaływanie na rynek detaliczny lub ze względu na jego zdolność do takiego oddziaływania. Nawet jednak gdyby tak przyjąć, rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu nie mogło być zaakceptowane, skoro w uzasadnieniu decyzji mowa jest o „wywarceniu wpływu” na rynek dystrybucji oprogramo-

wania, a nie o „możliwości wywarcia wpływu” na tym rynku właściwym, w szczególności, że organ nie podjął nawet próby wykazania wystąpienia takiego skutku zakwestionowanego porozumienia. Jednocześnie ustalił, że dealerzy faktycznie ustalali ceny detaliczne niezależnie od otrzymywanego cennika, zaś powód nie podejmował działań, których celem lub efektem byłoby obniżenie rabatów przedsiębiorcom nie stosującym się do postanowień umów dealerskich. Organ antymonopolowy nie zbadał również, czy przedmiotowe porozumienie mogło wywrzeć wpływ na rynek detaliczny. Ostatecznie Sąd Apelacyjny stwierdził, że Prezes Urzędu nie zidentyfikował prawidłowo rynków, których dotyczy zakwestionowane porozumienie i nie ustalił pozycji, jaką zajmują na nim uczestnicy porozumienia, a zwłaszcza powód. W jego ocenie uchybienia te są na tyle poważne, że nie mogą być usunięte w postępowaniu sądowym.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu Prezesa Urzędu, że szczegółowa analiza udziałów rynkowych uczestników porozumienia, która może być dokonana jedynie w oparciu o precyzyjnie określony rynek właściwy, w niniejszej sprawie nie jest konieczna, gdyż jeżeli można stwierdzić, że dane porozumienie ma na celu ograniczenie konkurencji, nie istnieje potrzeba brania pod uwagę konkretnych skutków, jakie porozumienie to wywołuje na danym rynku. Organ antymonopolowy wskazał jednocześnie, że porozumienia polegające na ustaleniu cen sprzedaży towarów nie korzystają z wyłączenia spod zakazu przewidzianego dla tzw. porozumień bagatelnych, więc są one niedozwolone niezależnie od wielkości udziału w rynku przedsiębiorców uczestniczących w takim porozumieniu. Zdaniem Sądu odwoławczego, teza o zbędności zbadania pozycji zajmowanej przez uczestników porozumienia na rynkach właściwych wzbudza zastrzeżenia. Za nieistotne nie można uznać także uchybień w zakresie definiowania rynków właściwych, albowiem doprowadziły one do zaniechania rozważenia dopuszczalności zastosowania w niniejszej sprawie unijnego prawa konkurencji. Prezes Urzędu w ogóle nie odniósł się do kwestii, czy przedmiotowe porozumienie wywarło wpływ na handel między państwami członkowskimi, pomimo że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przesłanka ta ujmowana jest bardzo szeroko. W szczególności sam fakt, że treść porozumienia obejmuje jedynie zasady handlu na rynku jednego kraju nie wyłącza możliwości stwierdzenia, iż wpływa ono na handel między państwami członkowskimi.

Zdaniem Sądu odwoławczego, ewentualne spełnienie przesłanki zastosowania prawa unijnego oddziaływałoby również na wykładnię polskiego prawa konkurencji w niniejszej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. UE L 2003.1.1 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem 1/2003”), zastosowanie krajowego prawa konkurencji nie może prowadzić do zakazania porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, lecz nie ograniczają konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 Traktatu lub spełniają przesłanki art. 101 ust. 3 Traktatu, lub które objęte są rozporządzeniem w celu stosowania art. 011 ust. 3 Traktatu. Oznacza to, że w razie spełnienia przesłanki wpływu porozumienia na handel między państwami członkowskimi, zastosowanie prawa krajowego nie może prowadzić do uznania za sprzeczne z krajowym prawem konkurencji porozumień, do których unijne prawo konkurencji znajduje zastosowanie i które uznaje za dopuszczalne.

Odwolując się do poglądów prezentowanych w doktrynie europejskiej (D. Vaughan, S. Lee, B. Kennelly, P. Riches), Sąd Apelacyjny wskazał, że oceny tego, czy celem porozumienia jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji należy dokonywać w oparciu o analizę dających się przewidzieć efektów tego porozumienia, a nie przez pry-

zmat subiektywnych intencji jego uczestników. Stwierdził, że żadne porozumienie nie może być automatycznie uznane za restrykcyjne ze względu na jego cel (A. Nikpay, L. Kjolbye, J. Faull). W każdym przypadku niezbędna jest jego analiza w kontekście prawnym i ekonomicznym, przy czym istotnymi jej elementami jest badanie rynków właściwych, z funkcjonowaniem których związane jest porozumienie, oraz pozycji na nich jego uczestników. Poddanie analizie rynku właściwego wymaga jego zdefiniowania. Tymczasem – zdaniem Sądu odwoławczego – w niniejszej sprawie Prezes Urzędu zaniechał ustalenia pozycji uczestników zakwestionowanego porozumienia na rynkach właściwych oraz dopuścił się poważnych uchybień przy definiowaniu tych rynków. W konsekwencji organ antymonopolowy nie wykazał, że cel przedmiotowego porozumienia miał antykonkurencyjny charakter.

Sąd Apelacyjny zauważył, że zagadnienie stosowania prawa konkurencji do porozumień było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. W wyroku w sprawie C-5/69 Franz Volk (ECR 295/69) za znajdujące się poza zakresem zakazu określonego w art. 101 ust. 1 TfUE Trybunał uznał porozumienia wywierające jedynie nieznaczny wpływ na rynek, z uwagi na słabą pozycję jego uczestników (zob. także wyrok w sprawie C-306/96 Javico, ECR I-1983). Podobnie w wyroku w sprawie C-226/11 Expedia Inc. (ZOTSiS 2012/12/I-795) Trybunał zauważył, że organy ochrony konkurencji państw członkowskich mogą stosować przepisy prawa krajowego zakazujące karteli do porozumień przedsiębiorstw będących w stanie wpłynąć na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 101 TfUE, tylko jeśli porozumienie takie skutkuje odczuwalnym ograniczeniem konkurencji na rynku wewnętrznym. Odwołując się zaś do poglądów prezentowanych w doktrynie europejskiej (A. Jones, B. Surfin), Sąd Apelacyjny wskazał, że ograniczenia typu *hard-core*, a więc m.in. porozumienia wertykalne ustalające ceny sprzedaży na niższym poziomie struktury produkcji i dystrybucji, zostały wyłączone poza zakres zastosowania obwieszczenia *de minimis*. Nie oznacza to jednak, że tego typu porozumienia nigdy nie mogą znaleźć się poza zakresem zastosowania art. 101 ust. 1 TfUE z uwagi na to, że nie ograniczają dostrzegalnie konkurencji. Porozumienia zawierające najpoważniejsze ograniczenia konkurencji nie będą uznawane za bagatelne, chyba że ich uczestnicy mają udziały w rynku znacznie mniejsze niż te, które określone zostały w wytycznych.

Według Sądu odwoławczego, uchybienia dotyczące określenia rynków właściwych i pozycji na nich uczestników porozumienia uniemożliwiają ustalenie, czy przedmiotowe porozumienie było w stanie zapobiec konkurencji, ograniczyć ją albo zakłócić. Gdyby bowiem okazało się, że uczestnicy tego porozumienia mieli jedynie śladowe udziały w rynkach właściwych, mogłoby okazać się, że nie było ono w stanie wywrzeć dostrzegalnego wpływu na konkurencję. W jego ocenie, luki w rozumowaniu, na którym opiera się zażalenie, nie pozwalają obecnie ustalić, czy przedmiotowe porozumienie wywiera wpływ na handel między państwami członkowskimi i czy w związku z tym znajduje do niego zastosowanie prawo unijne. Jeżeli do porozumienia tego znajdowałoby zastosowanie unijne prawo konkurencji i uznawało je za legalne, to zastosowanie krajowego prawa konkurencji nie mogłoby prowadzić do zakwestionowania jego legalności. Jednak także wówczas, gdyby zastosowanie prawa unijnego w przedmiotowej sprawie było wyłączone, z uwagi na podobieństwo unijnego i polskiego prawa konkurencji, zasadne byłoby przeniesienie reguł analitycznych wypracowanych w prawie unijnym na grunt prawa krajowego. Sąd Apelacyjny uznał, że bez dokonania ustaleń dotyczących rynków właściwych i pozycji uczestników porozumienia na tych rynkach, niemożliwe jest stwierdzenie, czy porozumienie to godzi w interes publiczny. Wątpliwe jest wówczas również ustalenie istnienia antykonkurencyjnego celu porozumienia. Ponadto uznał za mało prawdopodobną sytuację, aby

Komisja Europejska angażowała się w zwalczanie porozumień zawierających ograniczenia typu *hard-core*, których uczestnicy mają małe udziały w rynku. W jego ocenie, powinno to skłonić Prezesa Urzędu do rozważenia celowości wykorzystywania znajdujących się w jego gestii zasobów do zwalczania takich porozumień. Wobec uwzględnienia apelacji powoda skutkującego uchynieniem decyzji organu antymonopolowego, Sąd Apelacyjny za zbędną uznał analizę pozostałych zarzutów podniesionych w apelacji.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) skargę kasacyjną wniósł pozwany Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaskarżając go w całości. Skarżący domagał się uchynienia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchynienia zaskarżonego orzeczenia i oddalenia apelacji oraz zasądzenia od powoda na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego. Skarżący zarzucił naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 4 pkt 9 w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że pomimo regulacji zawartej w art. 7 ust. 3 (poprzednio: art. 7 ust. 2) u.o.k.k., węzłowe znaczenie dla sprawy ma kwestia rynku właściwego, ustalenia pozycji powoda na rynku właściwym, a w konsekwencji uznanie przez Sąd Apelacyjny, że: rynek produktowy w sprawie został nieprawidłowo określony; zawarte w decyzji wywoły dotyczące rynku geograficznego są niewystarczająco pogłębione i nie dają podstaw do uznania, że rynkiem właściwym w ujęciu geograficznym jest rynek krajowy; rynek właściwy w sprawie nie został określony prawidłowo;

b) art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez błędna wykładnię i niezastosowanie, w konsekwencji przyjęcia, że w przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu powinien był dokonać ustaleń co do pozycji zajmowanej przez powoda na rynku właściwym, pomimo iż powodowi postawiono zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., tj. zarzut zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ustalaniu cen;

c) art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez błędna wykładnię prowadzącą do niewłaściwego zastosowania i uznanie, że w okolicznościach sprawy nie doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję, mającego na celu ograniczenie i naruszenie reguł konkurencji na rynku, polegającego na bezpośrednim ustalaniu cen sprzedaży towarów, a także na uznaniu, że umowy zawierane przez powoda jako producenta oprogramowania z dystrybutorami nie stanowią o zawarciu antykonkurencyjnego porozumienia, a w związku z powyższym brak jest w przedmiotowej sprawie podstaw do stwierdzenia, że powód naruszył interes publiczny;

2) przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 382 w związku z art. 328 § 2 w związku z art. 233 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 4 pkt 9, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 3 u.o.k.k. poprzez niedokonanie samoistnej i wszechstronnej oceny całego materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania, w sytuacji przyjęcia za własne ustaleń Sądu I instancji, a równocześnie uznania, że prawidłowo ustalony przez Sąd I instancji stan faktyczny prowadzi do zupełnie odmiennych wniosków.

Powód A. S.A. z siedzibą w L. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozwanego zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty są trafne.

Ma rację skarżący zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 382 w związku z art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez zaniechanie samodzielnej i wszechstronnej oceny materiału dowodowego w celu dokonania ustaleń faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd ten bowiem ograniczył się do stwierdzenia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż w zakresie mającym znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie apelacji, Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i ustalenia te Sąd odwoławczy przyjął za własne. Jako przyczyny uchylenia decyzji Prezesa Urzędu wskazał zaś: niewystarczająco pogłębione wywody organu antymonopolowego dotyczące rynku geograficznego, wobec nie odniesienia się do kwestii substytucji podaży; wątpliwości co do prawidłowości określenia przez organ antymonopolowy właściwego rynku produktowego, wobec niespójności w tym zakresie sentencji i uzasadnienia decyzji; zaniechanie rozważenia przez organ antymonopolowy dopuszczalności zastosowania w niniejszej sprawie unijnego prawa konkurencji; nietrafność poglądu o zbędności zbadania pozycji zajmowanej przez uczestników porozumienia na rynkach właściwych, co doprowadziło do niewykazania antykonkurencyjnego celu przedmiotowego porozumienia. W ocenie Sądu Apelacyjnego, powyższe mankamenty decyzji Prezesa Urzędu powodują, że obecnie niemożliwe jest stwierdzenie czy zawarte porozumienie godzi w interes publiczny.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalaony jest pogląd, że wydanie określonego rozstrzygnięcia procesowego powinno być uzależnione przede wszystkim od stopnia wadliwości decyzji Prezesa Urzędu. Jednakże uchybienia proceduralne w zakresie kwestii dowodowej nie mogą przesądzać o uchyleniu zaskarżonej decyzji, o ile jej postanowienia odpowiadają przepisom prawa materialnego. Uchylenie decyzji w całości powinno nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011 nr 9–10, poz. 144). Tymczasem w przedmiotowej sprawie żadna z wyżej wskazanych okoliczności nie wystąpiła. Sąd Apelacyjny zaniechał zaś dokonania ustaleń faktycznych niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, ograniczając się do zakwestionowania prawidłowości ustaleń poczynionych przez organ antymonopolowy, co uczynił w sposób lakoniczny, odwołujący się do rozważań teoretycznych i oderwany od twierdzeń oraz dowodów przedstawionych przez strony w niniejszej sprawie. Naruszenie to uzasadniało uchylenie przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Apelacyjny powinien dokonać ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do jej rozstrzygnięcia, a następnie samodzielnie ocenić, czy doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję, a jeżeli tak, to: na jakim rynku właściwym produktowo i terytorialnie, czy porozumienie to miało wpływ na handel między państwami członkowskimi, oraz czy miało ono antykonkurencyjny cel.

Odnosząc się do podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy uznać je za częściowo zasadne. Obszerne stanowisko Sądu Najwyższego w przedmiocie statusu porozumień wertykalnych polegających na ustalaniu cen odsprzedaży jako porozumień ograniczających konkurencję, zostało przedstawione w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. (III SK 21/11, OSNP 2012 nr 21–22, poz. 276). W przypadku porozumień wertykalnych producent i dystrybutorzy nie są konkurentami w rozumieniu art. 4 pkt 10 u.o.k.k., albowiem działają na różnych szczeblach obrotu. Poroz-

zumienia wertykalne stanowią istotny instrument w kształtowaniu sieci dystrybucji i generalnie uznawane są za prokonkurencyjne, z uwagi na ich pozytywny wpływ na konkurencję między producentami (dostawcami) substytucyjnych towarów kosztem zmniejszenia konkurencji wewnątrzmarkowej. Jednakże pionowe porozumienia, których przedmiotem jest ustalenie sztywnej ceny odsprzedaży, uważane są generalnie za porozumienia, których celem jest ograniczenie konkurencji. Ich antykonkurencyjny charakter wynika stąd, że ograniczają wolność przedsiębiorców zajmujących się dystrybucją (hurtową lub detaliczną) w zakresie kształtowania własnej polityki cenowej.

W uzasadnieniu powołanego orzeczenia Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż ustalenie ceny sztywnej odsprzedaży z zasady powoduje, że cena sprzedaży detalicznej zostaje ukształtowana na innym, z reguły wyższym, poziomie niż w braku takiego ograniczenia, kiedy to jej poziom kształtowany byłby przez sprzedawcę w sposób odpowiadający jego planom i oczekiwaniom gospodarczym, intensywności popytu oraz rozwojowi konkurencji ze strony innych sprzedawców. Obok minimalnych cen odsprzedaży, sztywne ceny odsprzedaży to jedyne wertykalne ograniczenie w porozumieniach dystrybucyjnych, które nie pozwala odsprzedawcy na zwiększenie wolumenu sprzedaży w drodze obniżenia ceny. Porozumienie o takiej treści uniemożliwia sprzedawcom konkurowanie ceną z innymi członkami sieci tej samej dystrybucji. Porozumienia ustalające sztywne ceny odsprzedaży mogą zaburzać efektywność alokacyjną. Ułatwiają zawarcie i wykonywanie zmywy kartelowej między producentami (dostawcami) towarów. Mogą również negatywnie oddziaływać na poziom efektywności produkcyjnej. W braku konkurencji cenowej między sprzedawcami producent (dostawca) będzie poddany mniejszej presji sprzedawców na obniżenie ceny hurtowej celem zwiększenia marży detalicznej, co z kolei zmniejsza bodźce do redukcji kosztów. Powyższe okoliczności powodują, że porozumienia ustalające sztywne ceny sprzedaży będą wątpliwości z punktu widzenia celów prawa ochrony konkurencji *in abstracto*, co uzasadnia – zdaniem Sądu Najwyższego – utrzymanie stanowiska, zgodnie z którym porozumienia tego rodzaju należą do tej kategorii grupowych praktyk ograniczających konkurencję, której celem jest ograniczenie konkurencji.

Jednocześnie, w pewnych okolicznościach stosowanie sztywnych cen odsprzedaży w porozumieniach zawieranych przez producentów (dostawców) z członkami sieci dystrybucji może być prokonkurencyjne. Dotyczy to sytuacji, w których ograniczenie konkurencji cenowej między członkami sieci dystrybucji towarów dostarczanych przez producenta (dostawcę) ułatwia wejście na rynek.

Zapewnienie wyższej marży członkom sieci dystrybucji pozwala bowiem przekonać sprzedawców do wprowadzenia towarów nowego producenta (dostawcy) do własnej oferty handlowej. Posługiwanie się sztywnymi cenami odsprzedaży można również uznać za prokonkurencyjne, gdy będzie podyktowane potrzebą zapewnienia jednolitego wizerunku i charakteru działania sieci sprzedaży, a także skutecznego przeprowadzenia krótkoterminowych kampanii promocyjnych opierających się na niskiej cenie (zob. Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie ograniczeń wertykalnych, Dz.Urz. UE z 19 maja 2010 r., C 130, s. 1, pkt 225).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na: (1) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Według art. 7 ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.o.k.k., nie stosuje się do porozumień zawieranych między: (1) kon-

kurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5% (porozumienia horyzontalne); (2) przedsiębiorcami, którzy nie są konkurentami, jeżeli udział w rynku posiadany przez któregokolwiek z nich w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10% (porozumienia wertykalne). Jednakże art. 7 ust. 2 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) przewiduje, że przepisów ust. 1 nie stosuje się do przypadków określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 7 u.o.k.k., a więc m.in. porozumień polegających na ustalaniu cen. Oznacza to, że do przedmiotowego porozumienia nie można zastosować reguły *de minimis*, pozwalającej uznać porozumienie za bagatelne w przypadku, gdy kryterium wielkości udziału w rynku przedsiębiorców będących stronami porozumienia, wskazuje na niespełnienie warunku „odczuwalności” takiego porozumienia dla struktury konkurencji na rynku relewantnym. Porozumienia bagatelne są wyłączone spod zakazu zawierania porozumień antykonkurencyjnych.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. (III SK 21/11, OSNP 2012 nr 2122, poz. 276), że kontekst ekonomiczny porozumień ustalających sztywne ceny odsprzedaży nie zwalnia z konieczności respektowania ustalonych przez ustawodawcę standardów w zakresie prawnej oceny porozumień tego rodzaju. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów akcentują bowiem pierwszoplanowe znaczenie konkurencji cenowej wśród różnych form konkurencji, samodzielność kształtowania polityki cenowej przez uczestników rynku oraz interesy konsumentów. W konsekwencji poglądy zakładające prokonkurencyjny charakter wertykalnych porozumień cenowych nie mogą być podstawą do przyjęcia możliwości stosowania do nich przepisów o porozumieniach bagatelnych. Do stanowiska tego Sąd Najwyższy nawiązał w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2014 r. (III SK 44/13, OSNP 2015 nr 12, poz. 168), podtrzymując dokonaną w tym orzeczeniu generalną kwalifikację porozumień ustanawiających minimalne bądź sztywne ceny odsprzedaży jako porozumień należących do kategorii „ograniczających konkurencję ze względu na cel”. Jednakże wskazał, że powyższa kwalifikacja porozumień tego rodzaju, jak również brak wyłączenia takich porozumień z zakazu porozumień ograniczających konkurencję w ramach instytucji porozumień bagatelnych, nie uzasadnia jednolicie rygorystycznego stosowania zakazu z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. wraz z przewidzianymi w ustawie sankcjami do wszelkiego rodzaju wertykalnych porozumień cenowych. Z poglądem tym należy się zgodzić, albowiem nie w każdym przypadku porozumienia należące do tej kategorii dochodzi do zagrożenia interesu publicznego czy też naruszenia wartości istotnych dla prawa antymonopolowego, a także aktualizacji – motywowanej każdorazowo potrzebą realizacji interesu publicznego – konieczności nałożenia kary pieniężnej. Przy tym, w judykaturze przyjmuje się, że naruszenie interesu publicznego polega tu na zawarciu porozumienia dotyczącego zasadniczego parametru konkurencji na rynku, jakim jest cena (zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07, OSNP 2009 nr 19-20, poz. 272).

Sąd Najwyższy nie podziela natomiast poglądu skarżącego o irrelewantności prawidłowości wyznaczenia rynku właściwego w niniejszej sprawie, z uwagi na wyłączenie możliwości zastosowania art. 7 u.o.k.k. Prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego ma bowiem podstawowe znaczenie dla poprawnego zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 14 września 2006 r., III SK 13/06, OSNP 2007 nr 17-18, poz. 265; z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011 nr 9–10, poz. 144; z 23 listopada 2011 r., III SK 21/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 276). Należy przy tym zauważyć, że Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku ogra-

niczył się do lakonicznego zakwestionowania prawidłowości ustaleń organu antymonopolowego w zakresie rynku właściwego. Natomiast powód w toku postępowania nie tylko nie przedstawił alternatywnej metodologii wyznaczenia rynku właściwego, która – jego zdaniem – powinna znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie, lecz w ogóle nie kwestionował ustaleń Prezesa Urzędu w tym zakresie. W szczególności powód nie twierdził, ani nie przedstawił dowodów na okoliczność, że przedmiotowe porozumienie wpływało na handel między państwami członkowskimi. Takich argumentów nie przedstawił także Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ograniczając się do zarzucenia Prezesowi Urzędu niewyjaśnienia tej kwestii.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 1 u.o.k.k. poprzez uznanie, że nie doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję, a w związku z tym brak jest podstaw do stwierdzenia, że powód naruszył interes publiczny. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku takie twierdzenia bowiem nie wynikają. Sąd Apelacyjny wskazał jedynie, że – w jego cenie – uchycienia dotyczące określenia rynków właściwych i pozycji na nich uczestników porozumienia uniemożliwiają ustalenie, czy przedmiotowe porozumienie było w stanie zapobiec konkurencji, ograniczyć ją albo zakłócić. Ponadto stwierdził, że bez dokonania ustaleń dotyczących rynków właściwych i pozycji uczestników porozumienia na tych rynkach, niemożliwe jest stwierdzenie czy porozumienie to godzi w interes publiczny.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r.

I NSK 4/18

Teza:

Art. 384¹ k.c. normuje jedynie tryb postępowania w przypadku wydania podczas trwania stosunku prawnego o charakterze ciąglym nowego bądź zmienionego wzorca umownego. Przepis ten nie stanowi natomiast samoistnej podstawy do dokonania przez proponenta jednostronnej modyfikacji istniejących stosunków obligacyjnych. Do skutecznego związania adherenta nowym lub zmienionym wzorcem niezbędna jest podstawa ustawowa lub podstawa kontraktowa w postaci zawartej w treści umowy łączącej proponenta z adherentem klauzuli modyfikacyjnej, przewidującej możliwość wydania nowego wzorca lub dokonania zmiany istniejącego wzorca.

Nie każda klauzula modyfikacyjna może stanowić podstawę prawną do wydania nowego wzorca lub wprowadzenia zmian do dotychczasowego wzorca, albowiem proponent nie powinien być uprawniony do wprowadzenia nowego wzorca lub zmian w już istniejącym w dowolnym czasie i zakresie. Klauzula modyfikacyjna musi spełniać pewne minimalne standardy, w tym w szczególności powinna być na tyle sprecyzowana, aby była w stanie uchronić adherenta przed arbitralnością proponenta. Powinna jednocześnie konkretyzować okoliczności uzasadniające ewentualną zmianę dotychczasowego albo wydanie nowego wzorca, aby możliwa była ocena zachowania proponenta wydającego wzorec. Przy tym, nie może ona uprawniać do dokonania takich zmian, które naruszałyby istotne elementy umowy.

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Leszek Bosek, Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa I. S.A. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 lutego 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją nr DDK (...) z dnia 26 kwietnia 2013 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

I. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „ustawą” lub „u.o.k.k.”) uznał za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy, działania I. Spółki z o.o. z siedzibą w W. polegające na:

(1) informowaniu konsumentów będących abonentami I. w ramach oferty „X.” o jednostronnej zmianie, z dniem 1 maja 2013 r., warunków umów o świadczenie usług dostępu do programów telewizji satelitarnej, w zakresie ceny usługi, pakietu programowego oraz okresu, na jaki umowa została zawarta, w sytuacji braku złożenia przez konsumenta do dnia 19 kwietnia 2013 r. oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy w razie braku akceptacji nowych warunków, co stanowiło nieuczciwą praktykę rynkową poprzez naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. Nr 171, poz. 1206, zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym” lub „u.p.n.p.r.”) oraz godziło w zbiorowe interesy konsumentów;

(2) sposobie poinformowania konsumentów będących abonentami I. w ramach oferty „X.” o zmianie, z dniem 1 maja 2013 r., warunków umów o świadczenie usług dostępu do programów telewizji satelitarnej, w zakresie ceny usługi, pakietu programowego oraz okresu, na jaki umowa została zawarta, w pismach wysłanych w dniu 25 marca 2013 r., w których informacja o zmianie warunków umowy oraz możliwości i terminie wypowiedzenia umowy znajdowała się na drugiej stronie pisma i nie była w żaden sposób wyszczególniona (uwypuklona), natomiast na pierwszej stronie pisma znajdowała się informacja o nowej ofercie programowej „Y.”, z określeniem zbyt krótkiego terminu, tj. do dnia 19 kwietnia 2013 r., na złożenie przez konsumenta oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy w razie braku akceptacji nowych warunków, co stanowiło nieuczciwą praktykę rynkową poprzez naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz godziło w zbiorowe interesy konsumentów,

i stwierdził zaniechanie ich stosowania z dniem 30 marca 2013 r.;

II. na podstawie art. 26 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 4 w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na I. środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów;

III. na podstawie art. 103 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności w części dotyczącej punktu II decyzji;

IV. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na powoda kary pieniężne w wysokości: (1) 5.913.336 zł z tytułu naruszenia zakazu opisanego w punkcie I.1 decyzji oraz (2) 4.927.780 zł z tytułu naruszenia zakazu opisanego w punkcie I.2 decyzji.

W odwołaniu powód zaskarżył decyzję w całości oraz wniósł o jej zmianę poprzez umorzenie postępowania administracyjnego z uwagi na brak podstaw do uznania jego działań za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, ewentualnie jej zmianę poprzez nienakładanie kar pieniężnych albo ich obniżenie. Powód zarzucił m.in.: naruszenie art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym poprzez błędne przyjęcie, że działania powoda stały w sprzeczności z dobrymi obyczajami i w istotny sposób

znięszczały lub mogły znięszczać zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta, w związku z czym stanowiły praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów; naruszenie art. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 11 k.k. w związku z art. 83 i art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez sztuczny podział jednego działania powoda na dwie odrębne praktyki i nałożenie z tytułu każdej z nich dwóch kar pieniężnych, co doprowadziło do naruszenia zasady *ne bis in idem*; naruszenie art. 384¹ k.c. poprzez wadliwą wykładnię zakładającą, że zmiana warunków umowy poprzez wydanie nowego lub zmodyfikowanego wzorca jest możliwa wyłącznie w przypadku, gdy umowa zawiera klauzulę modyfikacyjną określającą szczególne podstawy do wprowadzenia takiej zmiany, uprawniającą do wprowadzenia jedynie zmian nie dotyczących istotnych elementów umowy i niemającą charakteru blankietowego, oraz poprzez uznanie, że brak jest możliwości zmiany, poprzez wydanie nowego wzorca, warunków określonych w indywidualnie wynegocjowanych umowach i umowach zawartych na czas oznaczony; naruszenie art. 227, art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, m.in. poprzez błędne ustalenie, że regulamin dotyczący usług w ramach oferty „X.” nie zawierał klauzuli modyfikacyjnej uprawniającej powoda do zmiany warunków umów o świadczenie usług dostępu do programów telewizji satelitarnej w zakresie pakietu programowego i okresu, na jaki umowa została zawarta; naruszenie art. 6 ust. 1 i 2, art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, polegające na ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wymaganie, aby powód uwzględnił w toku tej działalności poglądy doktryny wybrane przez organ uznaniowo; naruszenie art. 111 w związku z art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez nałożenie kary pieniężnej w sytuacji, gdy podnoszone wobec powoda zarzuty wynikają wyłącznie ze specyficznej interpretacji art. 384¹ k.c., dokonanej przez organ wbrew jednoznaczemu brzmieniu tego przepisu, która nie jest jedynomyślnie akceptowana w doktrynie, co uzasadniało odstąpienie od wymierzenia kary; naruszenie art. 32 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 4 pkt 15 i art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez błędną wykładnię pojęcia „rok rozliczeniowy” jako odnoszącego się do „roku podatkowego” w rozumieniu art. 8 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: w punkcie pierwszym – zmienił zaskarżoną decyzję w punkcie IV w ten sposób, że nałożoną karę pieniężną w wysokości 5.913.336 zł obniżył do kwoty 2.956.670 zł, a karę pieniężną w wysokości 4.927.780 zł obniżył do kwoty 2.463.890 zł, zaś w punkcie drugim – oddalił odwołanie w pozostałym zakresie (XVII AmA (...)).

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, że powód świadczy m.in. usługi rozprowadzania kodowanych programów telewizyjnych transmitowanych drogą satelitarą i w związku z tym zawiera z konsumentami umowy o świadczenie usług dostępu do tych programów. W pismach z dnia 25 marca 2013 r. powód zawiadomił swoich abonentów korzystających z oferty „P.” o zmianie warunków umów zawartych na czas oznaczony i nieoznaczony w zakresie ceny usługi, pakietu programowego oraz okresu, na jaki umowa została zawarta, informując, że w razie niezłożenia przez konsumenta do dnia 19 kwietnia 2013 r. oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy, przy braku akceptacji nowych warunków umowy, z dniem 1 maja 2013 r. nowe warunki umów staną się obowiązujące, co miało skutkować automatycznym przedłużeniem umowy na warunkach nowej oferty „Y.”. Zmiana

warunków umów została przez powoda uzasadniona faktem połączenia I. Spółki z o.o. i C. S.A. Pisma z dnia 25 marca 2013 r. na pierwszej stronie zawierały informację o powstaniu nowej platformy „Y.” i przedstawiały zmienioną ofertę programową. Na drugiej stronie pism zamieszczono informację na temat nowych technologii zastosowanych w ofercie „Y.”, pełnym dostępem do oferty C. w okresie od 5 do 30 kwietnia 2013 r., a dopiero w dalszej części pism poinformowano o załączeniu nowych dokumentów, tj. regulaminu świadczenia usług, cennika i szczegółowych warunków korzystania ze sprzętu, a także zamieszczono informację, że z dniem 1 maja 2013 r. dotychczasowa oferta i związane z nią dokumenty przestaną obowiązywać i zostaną zastąpione ofertą na nowych warunkach. Poinformowano również abonentów, że przysługuje im prawo do rozwiązania dotychczasowej umowy, przy czym pisemne oświadczenie w tym przedmiocie powinno zostać złożone do dnia 19 kwietnia 2013 r. Zgodnie z ustaleniami pomiędzy powodem i P., wysłane w dniu 25 marca 2013 r. pisma miały zostać doręczone adresatom w terminie czterech dni roboczych.

W obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2011 r. u powoda regulaminie świadczenia usług znajdowały się następujące postanowienia: w rozdziale XII pkt 15 „Jeżeli w okresie, na który została zawarta umowa, I. podwyższy ceny świadczonych przez siebie usług, z których abonent korzystał, bądź też dokona zmiany regulaminu, abonent ma prawo rozwiązać umowę składając I. pisemne oświadczenie o rozwiązaniu umowy z powodu braku akceptacji zmian regulaminu lub cen, w terminie wskazanym w komunikacie o podwyższeniu cen lub zmianie regulaminu doręczonym abonentowi, skutkujące na koniec okresu rozliczeniowego, w którym abonent złożył oświadczenie. Brak pisemnego oświadczenia abonenta we wskazanym terminie oznacza akceptację zmian i kontynuowanie umowy.”. oraz w rozdziale XIV pkt 1 regulaminu „Informacja o zmianach regulaminu zostanie doręczona abonentowi z wyprzedzeniem co najmniej jednego okresu rozliczeniowego przed terminem wprowadzenia zmian w życie.”.

W ocenie Sądu Okręgowego, odwołanie – co do zasady – nie zasługiwało na uwzględnienie, albowiem organ administracji trafnie przyjął, że powód dopuścił się wskazanych w decyzji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wykorzystywane przez powoda wzorce umowy dotyczące oferty „X.” nie zawierały klauzul modyfikacyjnych uprawniających go do jednostronnej zmiany umowy w zakresie pakietu programowego i okresu, na jaki została zawarta umowa. Zamieszczone w regulaminie świadczenia usług postanowienia wskazywały bowiem jedynie, w jakiej sytuacji i w jaki sposób abonent może rozwiązać umowę, nie upoważniały jednak powoda do wprowadzenia zmian do zawartych z abonentami umów w trybie art. 384¹ k.c., a tym bardziej do zmiany istotnych elementów umowy, takich jak: cena usługi, przedmiot i okres obowiązywania umowy. Zdaniem Sądu Okręgowego, przesłanką do wprowadzenia zmian tego rodzaju w ramach stosunku umownego z abonentami, w trybie art. 384¹ k.c., byłoby dopiero zamieszczenie w regulaminie klauzuli modyfikacyjnej zawierającej skonkretyzowane okoliczności, których zaistnienie uprawniałoby proponenta do zmiany umowy.

Według Sądu pierwszej instancji, działanie powoda polegające na skierowaniu do abonentów informacji o jednostronnej zmianie umowy, przy jednoczesnym określeniu terminu i formy złożenia oświadczenia o rozwiązaniu umowy, jako podjęte przez profesjonalistę, mogło wyrobić w abonentach, nawet spełniających przesłanki przeciętnego konsumenta w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, błędne przekonanie o jego zgodności z prawem i skuteczności. Sąd Okręgowy podzielił tym samym ocenę Prezesa UOKiK, że opisane w punkcie I.1 zaskarżonej decyzji działanie powoda było sprzeczne z dobrymi obyczajami i stanowiło nieuczciwą praktykę rynkową,

spełniając w ten sposób przesłanki zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości, że powód dopuścił się również drugiej praktyki, opisanej w punkcie I.2 zaskarżonej decyzji, mając na uwadze, iż w przesyłce zawierającej informację o zmianie warunków umowy oraz możliwości, terminie i formie rozwiązania umowy znajdowały się foldery reklamowe, nowy regulamin świadczenia usług oraz pismo z nazwiskiem adresata i dwustronnie wydrukowanym tekstem, w którym na pierwszej stronie nie zamieszczono żadnej wzmianki na temat zmiany umowy. Sąd ten zwrócił uwagę, iż pomimo, że przesyłka pełniła funkcję oficjalnego zawiadomienia w trybie art. 384¹ k.c. o zmianie łączącego powoda z abonentami stosunku zobowiązaniowego, kluczowa w tym względzie informacja o zmianie warunków umowy i możliwości rozwiązania umowy została zamieszczona dopiero na odwrotnej stronie pisma, po zaprezentowaniu nowej oferty usług, co stwarzało wrażenie, że zarówno pismo, jak i cała przesyłka, mają charakter wyłącznie reklamowy, a z ich doręczeniem nie wiążą się żadne skutki prawne dla abonentów. W rezultacie, Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości, że poprzez przekazanie przez powoda informacji o zmianie umowy w mało zauważalnej formie, w sposób nieadekwatny do rangi tego rodzaju informacji dla abonentów i w związku z tym w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta było lub mogło zostać w istotny sposób zniekształcone.

Uznając jednak, że przy wymiarze kar nałożonych na powoda Prezes UOKiK nie uwzględnił w należyтым stopniu wszystkich okoliczności łagodzących (m.in. okresu trwania naruszeń i woli współdziałania z organem w toku postępowania administracyjnego), dostrzegając jednocześnie wady uzasadnienia decyzji (m.in. zaniechanie wyjaśnienia przez organ, dlaczego kwota bazowa, stanowiąca podstawę do ustalenia wysokości nałożonych decyzją kar pieniężnych, powinna być przyjęta w niemal maksymalnej wysokości), Sąd Okręgowy zmienił częściowo zaskarżoną decyzję, obniżając nałożone na powoda kary pieniężne odpowiednio z kwoty 5.913.336 zł do 2.956.670 zł oraz z kwoty 4.927.780 zł do 2.463.890 zł.

Apelacje od wyroku Sądu Okręgowego wniosły obie strony.

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...): w punkcie pierwszym – zmienił zaskarżony wyrok częściowo, w ten sposób, że zmienił decyzję Prezesa UOKiK poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie opisane w punkcie I.1 decyzji oraz obniżył karę pieniężną z 4.927.780 zł do 1.231.945 zł za naruszenie opisane w punkcie I.2 decyzji, w punkcie drugim – oddalił apelację powoda w pozostałym zakresie, zaś w punkcie trzecim oddalił apelację pozwanego w całości (VI ACa (...)).

Odstąpienie od nałożenia kary Sąd drugiej instancji uzasadnił precedensowym charakterem sprawy oraz faktem, że powód już w trakcie postępowania administracyjnego wycofał się ze zmiany umów. Natomiast karę za drugie z naruszeń uznał za nadmiernie wygórowaną. W pozostałym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną dokonane przez Sąd pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny uznał za nietrafne zarzuty powoda w zakresie, w jakim kwestionował on dopuszczenie się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stanowiących równocześnie nieuczciwe praktyki rynkowe. Opierając się na wykładni celowościowej art. 384¹ k.c. w związku z art. 385³ pkt 10 k.c., Sąd odwoławczy stanął na stanowisku, że podstawą do wprowadzenia przez powoda zmian stosunku zobowiązaniowego z abonentami powinno być zamieszczenie klauzuli modyfikacyjnej, zawierającej informacje dotyczące okoliczności, których zaistnienie uprawniałoby proponenta do zmiany umowy. Klauzula taka powinna być dostatecznie skonkretyzowana i wskazywać

okoliczności uprawniające do zmiany wzorca. Sąd drugiej instancji był przeciwny zbyt kazuistycznemu sformułowaniu klauzuli modyfikacyjnej, gdyż z uwagi na rozwój technologiczny nie jest możliwe przewidzenie wszelkich hipotetycznych sytuacji, które mogłyby uprawniać proponenta do zmiany umowy. Jednakże stwierdził, że klauzula ta nie może uprawniać do zmian, które prowadziłyby do naruszenia istoty umowy (art. 353¹ k.c.), które dotyczyłyby istotnych elementów umowy oraz nie może mieć blankietowego charakteru.

Za niezasadny Sąd Apelacyjny uznał również sformułowany przez powoda zarzut naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. w związku z art. 11 k.k. w związku z art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez sztuczny podział jednego działania podjętego przez powoda na dwie odrębne praktyki i w związku z tym nałożenie dwóch kar pieniężnych. Sąd odwoławczy podzielił ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, że wprowadzie działanie powoda dotyczyło jednego stanu faktycznego, lecz z uwagi na złożony charakter, obejmowało dwa aspekty zachowania. Tym samym, zdaniem Sądu Apelacyjnego, za prawidłowe należało uznać wyodrębnienie na gruncie niniejszego stanu faktycznego dwóch przejawów stosowania przez powoda niedozwolonej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Sąd drugiej instancji zwrócił przy tym uwagę, że w zakresie nałożonej na przedsiębiorcę kary pieniężnej ocenie podlega, czy nie doszło do naruszenia standardów prawa karnego. Brak jednak jakichkolwiek podstaw do zastosowania wprost przepisów Kodeksu karnego, skoro ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera w tym zakresie stosownego upoważnienia.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) skargę kasacyjną wniósł powód, zaskarżając go w części oddalającej jego apelację oraz wnosząc o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

W ramach pierwszej z podstaw kasacyjnych powód zarzucił naruszenie:

1) art. 384¹ w związku z art. 385³ pkt 10 k.c. poprzez niewłaściwą wykładnię polegającą na przyjęciu, że zmiana wzorca w trakcie trwania stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym wymaga zamieszczenia klauzuli modyfikacyjnej zawierającej informacje dotyczące okoliczności, których zaistnienie uprawniałoby proponenta do takiej zmiany, pomimo że wymóg taki nie wynika z przepisu art. 384¹ k.c., a jedynym warunkiem zmiany wzorca umownego jest zachowanie przewidzianych w art. 384 k.c. warunków inkorporacji nowego wzorca;

2) art. 65 § 1 i 2 k.c. poprzez dokonanie błędnej wykładni oświadczenia woli złożonego przez powoda w rozdziale XII pkt 15 zdanie pierwsze regulaminu usług w ramach oferty „X.” – warunków umów o świadczenie usług dostępu do programów telewizji satelitarnej, to jest w sposób pomijający istotny fragment treści tego dokumentu, a w konsekwencji przyjęcie, że uprawniał on abonentów do rozwiązania umowy z powodem wyłącznie w razie podwyższenia ceny, a zatem nie może zostać uznany za klauzulę modyfikacyjną uprawiającą powoda do jednostronnej zmiany umowy w zakresie pakietu programowego i okresu, na jaki została zawarta umowa, podczas gdy regulamin przewidywał także możliwość dokonania jego zmiany z innych przyczyn;

3) art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. w związku z art. 11 § 1 k.k. w związku z art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji uznanie jednego zachowania skarżącego za dwa odrębne czyny naruszające zbiorowe interesy konsumentów, a w konsekwencji nałożenie

przez Prezesa UOKiK dwóch kar pieniężnych za ten sam czyn, podczas gdy fakt zawiadomienia konsumentów oraz jego sposób stanowią dwa aspekty tego samego zachowania, mogące stanowić wyłącznie jedno naruszenie, za które może zostać nałożona wyłącznie jedna kara pieniężna.

Natomiast w ramach drugiej podstawy kasacyjnej powód zarzucił naruszenie:

1) art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie zarzutu apelacji powoda dotyczącego naruszenia art. 32 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 4 pkt 15 i art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i zaniechanie weryfikacji dokonanej przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni pojęcia „rok rozliczeniowy”;

2) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez zaniechanie wyjaśnienia podstawy prawnej przyjętego przez Sąd rozstrzygnięcia i ograniczenie się wyłącznie do lakonicznego stwierdzenia, że: (i) do oceny zasadności nałożonej na przedsiębiorcę w trybie art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów kary stosuje się „standardy prawa karnego”, a nie stosuje się zasady jedności czynu wynikającej z art. 11 § 1 k.k.; (ii) działanie powoda w postaci skierowania do abonentów zawiadomienia o zmianie warunków świadczonej usługi stanowiło „dwa przejawy stosowania niedozwolonej praktyki naruszającej interesy konsumentów”, bez jakiegokolwiek wywodu prawnego prowadzącego do takich konkluzji, co uniemożliwia rekonstrukcję motywów rozstrzygnięcia oraz toku wywodu Sądu Apelacyjnego.

Pozwany Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Nie ma racji skarżący formułując zarzut naruszenia art. 384¹ k.c. w związku z art. 385³ pkt 10 k.c. poprzez wadliwe przyjęcie, że zmiana wzorca w trakcie trwania stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym wymaga zamieszczenia klauzuli modyfikacyjnej zawierającej informacje dotyczące okoliczności, których zaistnienie uprawniałoby proponenta do takiej zmiany. Zgodnie z art. 384¹ k.c. wzorzec wydany w czasie trwania stosunku umownego o charakterze ciągłym wiąże drugą stronę, jeżeli zostały zachowane wymagania określone w art. 384 k.c., a druga strona nie wypowiedziała umowy w najbliższym terminie wypowiedzenia. W odniesieniu do powyższego uregulowania należy zgodzić się z powodem, że brak jest jednolitego stanowiska w kwestii, czy do skutecznej zmiany wzorca umowy w trakcie trwania stosunku zobowiązaniowego o charakterze ciągłym konieczne jest zastrzeżenie dodatkowej klauzuli modyfikacyjnej w pierwotnej treści umowy (ewentualnie we wzorcu umownym, który został użyty do zawarcia pierwotnej umowy), czy też wystarczające jest powołanie się na przepis art. 384¹ k.c. W nauce prawa wyrażane są poglądy zdające się dopuszczać modyfikację treści stosunku prawnego także w braku klauzuli modyfikacyjnej, na podstawie samego art. 384¹ k.c., jeżeli adherent powinien liczyć się z możliwością takiej zmiany (por. M. Pecyna, *Kontrola wzorców umownych poza obrotem konsumenckim*, Kraków 2003, s. 129). Należy też odnotować pogląd, że w przypadkach, w których proferent może swobodnie wypowiedzieć umowę, analizowany przepis stanowi samoistną podstawę wydania wzorca, natomiast w pozostałych przypadkach podstawa ta musi wynikać z umowy albo z ustawy (por. J. Pokrzywniak w: M. Orlicki, J. Pokrzywniak, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2007, komentarz do art. 812 k.c., pkt 9). Ten kierunek interpretacyjny jest jednak odosobniony.

W judykaturze i piśmiennictwie dominuje bowiem odmienne zapatrywanie, zgodnie z którym art. 384¹ k.c. normuje jedynie tryb postępowania w przypadku wydania podczas trwania stosunku prawnego o charakterze ciągłym nowego bądź zmienionego wzorca umownego. Przepis ten nie stanowi natomiast samoistnej podstawy do dokonania przez proferenta jednostronnej modyfikacji istniejących stosunków obligacyjnych. Do skutecznego związania adherenta nowym lub zmienionym wzorcem niezbędna jest podstawa ustawowa lub podstawa kontraktowa w postaci zawartej w treści umowy łączącej proponenta z adherentem klauzuli modyfikacyjnej, przewidującej możliwość wydania nowego wzorca lub dokonania zmiany istniejącego wzorca. Takie stanowisko wynika z podstawowych zasad prawa cywilnego, tj. zasady *pacta sunt servanda*, zasady autonomii woli i równorzędności stron, zasady sprawiedliwości kontraktowej, które nie pozwalają na zmianę wcześniej zawartej umowy przez jednostronne działanie jednej ze stron, bez porozumienia z drugą stroną stosunku zobowiązaniowego. Pogląd ten dominuje zarówno w literaturze (por. E. Łętowska, *Prawo umów*, s. 323-324; M. Bednarek w: *System Prawa Cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. 5, red. E. Łętowska, 2013, s. 696–697; W. Popiołek w: *Kodeks cywilny*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, 2015, komentarz do art. 384¹ k.c., nb 4), jak i w orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 313/12).

Zdaniem Sądu Najwyższego, powyższy kierunek wykładni art. 384¹ k.c. zasługuje na aprobatę, nie ma bowiem wystarczających argumentów uzasadniających przyjęcie, że jedna ze stron umowy może bez upoważnienia umownego albo ustawowego i całkowicie swobodnie – co do przyczyn i treści zmian – modyfikować już istniejący stosunek umowny. Jedną z zasad prawa cywilnego jest zasada autonomii woli stron, na którą składa się m.in. swoboda umów, polegająca nie tylko na swobodzie zawarcia lub niezawarcia umowy, ale i na dowolnym w zasadzie sposobie ukształtowania treści tej umowy. Zasada ta znalazła wyraz w przepisach art. 353¹ k.c., który pozwala stronom zawierającym umowę na ułożenie stosunku prawnego według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Niewątpliwie możliwość niczym nieograniczonej zmiany wiążącego strony stosunku prawnego poprzez zmianę wzorca umowy w czasie trwania umowy, stwarzałaby stan niepewności w obrocie prawnym, zwłaszcza dla słabszej strony jaką jest konsument. Przedsiębiorca stosujący wzorce umowne znajduje się bowiem na lepszej pozycji od konsumenta, gdyż to on przedstawia wzorzec umowy i kształtuje jego postanowienia. Sytuacja ta może prowadzić do naruszenia zasady równości stron.

Przy założeniu, że przepis art. 384¹ k.c. stanowiłby samoistną podstawę zmiany wzorca umowy, każdorazowo milczenie adresata w takiej sytuacji prowadziłoby do dalszego trwania łączącej strony umowy ze zmienionymi warunkami. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w przypadku uzależnienia możliwości zastosowania art. 384¹ k.c. od zastrzeżenia klauzuli modyfikacyjnej. W jej braku milczenie adresata w przypadku jednostronnej zmiany wzorca umowy przez przedsiębiorcę w czasie trwania stosunku prawnego o charakterze ciągłym nie powoduje modyfikacji treści stosunku prawnego (taka zmiana byłaby bezskuteczna). Tymczasem nie można wykluczyć w oderwaniu od konkretnych okoliczności, że w przypadku zmiany wzorca umowy w trakcie trwania stosunku prawnego zachowanie dotychczasowych warunków łączącego strony stosunku zasadniczo może być dla adresata wzorca rozwiązaniem korzystniejszym, niż jego dalsze trwanie w zmienionym kształcie, zwłaszcza jeśli uwzględni się, że zmiana ta będzie przeważnie podyktowana wyłącznie interesem strony stosującej wzorzec. Powyższe argumenty przemawiają za zanegowaniem

słuszności prezentowanej niekiedy w piśmiennictwie koncepcji, w myśl której art. 384¹ k.c. może stanowić samoistną podstawę zmiany wzorca umowy.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 65 § 1 i 2 k.c. poprzez błędne przyjęcie, że regulamin świadczenia usług uprawniał abonentów do rozwiązania umowy z powodem wyłącznie w razie podwyższenia ceny, podczas gdy – zdaniem powoda – przewidywał on także inne przyczyny, a więc stanowił klauzulę modyfikacyjną. W judykaturze trafnie wyrażany jest pogląd, że nie każda klauzula modyfikacyjna może stanowić podstawę prawną do wydania nowego wzorca lub wprowadzenia zmian do dotychczasowego wzorca, albowiem proponent nie powinien być uprawniony do wprowadzenia nowego wzorca lub zmian w już istniejącym w dowolnym czasie i zakresie. Wprowadzenie tych zmian nie może być zaskakujące dla adherenta, więc u ich podstaw muszą istnieć usprawiedliwione powody, znane uprzednio adherentom. Oznacza to, że klauzule modyfikacyjne powinny spełniać wymagania co do poziomu ich szczegółowości i konkretyzacji. W doktrynie i orzecznictwie trafnie wskazuje się również, że klauzula modyfikacyjna nie może uprawniać do zmian, które: prowadziłyby do naruszenia istoty umowy, dotyczyłyby istotnych elementów umowy, bądź miałyby blankietowy charakter. Powinna ona wskazywać sytuacje faktyczne, w których może dojść do jednostronnej zmiany stosunku prawnego oraz kryteria takich zmian, aby możliwa była ocena przez adherenta, czy zaistniały przyczyny uzasadniające wydanie nowego lub zmianę dotychczasowego wzorca, oraz czy w zaistniałych okolicznościach zachowanie proponenta było usprawiedliwione (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 933/99 i z 15 lutego 2013 r., I CSK 313/12; uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 6 marca 1992 r., III CZP 141/91; uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 1992 r., III CZP 50/92). Także w piśmiennictwie słusznie podkreśla się, że treść klauzuli musi wskazywać okoliczności, które mogą być podstawą zmiany umowy przez wydanie wzorca, a ponadto okoliczności te powinny uzasadniać taką zmianę w świetle obiektywnej ich oceny (np. klauzula, która posługiwałaby się tylko pojęciem „ważne powody” bez ich konkretyzacji, nie odniosłaby skutku – por. G. Karaszewski w: *Kodeks cywilny, Komentarz*, red. J. Ciszewski, 2014, LEX; M. Bednarek w: *System Prawa Cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. 5, red. E. Łętowska, 2013).

Formułowane w piśmiennictwie i judykaturze wymagania co do kształtu klauzuli modyfikacyjnej nie są wolne od wątpliwości. Wprawdzie wskazuje się, że zastrzeżenie, iż klauzula nie może upoważniać do zmiany istoty umowy wynika z konieczności poszanowania natury stosunku prawnego (art. 353¹ k.c.) (zob. R. Trzaskowski w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom 3, red. J. Gudowski, 2017, LEX). Jednak co do wyłączenia możliwości zmiany istotnych postanowień umowy orzecznictwo dopuszcza możliwość – pod pewnymi warunkami – jednostronnej zmiany wysokości oprocentowania kredytu bez jego wypowiedzenia (zob. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 6 marca 1992 r., III CZP 141/91). Za nieoczywiste uważa się także generalne domaganie się skonkretyzowania w klauzuli modyfikacyjnej przesłanek zmiany stosunku (także przez wydanie wzorca) i kryteriów tej zmiany. O ile bowiem realna jest konkretyzacja w odniesieniu do klauzul przewidujących możliwość zmiany ściśle określonych postanowień (np. zmiany oprocentowania), o tyle nie jest jasne, jak miałyby się ona przedstawiać w odniesieniu do zmiany wzorca jako takiego, skoro zastosowanie kryteriów bardzo ogólnych (np. potrzeby wynikające ze zmian organizacyjnych, uwarunkowań technicznych, zmian przepisów, kosztów działalności) tylko w ograniczonym stopniu może służyć samemu adherentowi jako probierz weryfikacji dopuszczalności zmian, albowiem zwykle nie dysponuje on wiedzą niezbędną do takiej weryfikacji. Kryteria te mogą być przydatne dla sądu, jednak dysponuje on także innymi

kryteriami oceny dopuszczalności zmian, wynikającymi z art. 353¹ k.c. (w stosunkach konsumenckich także art. 385¹ k.c.).

W piśmiennictwie wskazuje się, że analiza powyższej kwestii powinna uwzględniać m.in. wskazówki wynikające z prawa unijnego. Za istotny uznaje się dorobek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący listy klauzul zamieszczonej w załączniku do przepisów dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. UE L 1993.95.29), które mogą być uznane za nieuczciwe, obejmującej także klauzule modyfikacyjne. W pkt 1 lit. j załącznika do dyrektywy 93/13/EWG wymieniono klauzulę, której celem lub skutkiem jest umożliwienie sprzedawcy lub dostawcy według własnego uznania jednostronnej zmiany warunków bez uzasadnionego powodu wymienionego w umowie. Również zasada słuszności, a przede wszystkim zasada równości stron, czyni koniecznym zamieszczenie we wzorcu umów postanowień, które wskazują na konkretne okoliczności mające wpływ na ewentualną jego zmianę. Należy również zwrócić uwagę na ustawowy wymóg jednoznacznego i zrozumiałego sposobu formułowania wzorca umowy. Zasada ta, nazywana w doktrynie zasadą transparentności wzorca, wynika z art. 385 § 2 k.c. Zrozumiałość wzorca dotyczy zarówno jego treści, jak i formy, natomiast jednoznaczność odnosi się wyłącznie do treści. Wymaganie jednoznaczności ma zapobiegać sformułowaniom, które mogą prowadzić do wieloznaczności tekstu. Jest ono spełnione tylko wtedy, gdy postanowienia wzorca nie budzą wątpliwości co do ich znaczenia, innymi słowy, gdy wynika z nich tylko jedna interpretacja. Punktem odniesienia jest przy tym przeciętny, typowy konsument (por. wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2013 r., I CSK 313/12, *Gazeta Prawna* 2013 nr 99, s. 1).

Sąd Najwyższy podziela pogląd, że klauzula modyfikacyjna musi spełniać pewne minimalne standardy, w tym w szczególności powinna być na tyle sprecyzowana, aby była w stanie uchronić adherenta przed arbitralnością proponenta. Powinna jednocześnie konkretyzować okoliczności uzasadniające ewentualną zmianę dotychczasowego albo wydanie nowego wzorca, aby możliwa była ocena zachowania proponenta wydającego wzorzec. Przy tym, nie może ona uprawniać do dokonania takich zmian, które naruszałyby istotne elementy umowy.

W niniejszej sprawie Sądy obu instancji prawidłowo przyjęły, że zamieszczone w obowiązującym u powoda regulaminie świadczenia usług postanowienia w świetle dyrektyw interpretacyjnych z art. 65 § 1 i 2 k.c. nie spełniały kryteriów klauzul modyfikacyjnych, albowiem wskazywały jedynie, w jakiej sytuacji i w jaki sposób abonent może rozwiązać umowę. Nie uprawniały natomiast powoda do wprowadzenia zmian do umów w trybie określonym w art. 384¹ k.c., a tym bardziej do zmiany ich istotnych elementów, do jakich zakwalifikować należy cenę usługi, przedmiot i okres obowiązywania umowy. W tej sytuacji skierowanie przez powoda do abonentów pisma z dnia 25 marca 2013 r., zawierającego informację o jednostronnej zmianie umowy oraz zakreślającego formę i termin złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy, mogło spowodować u nich błędne przekonanie, że działanie powoda jest zgodne z prawem i skuteczne. Przeciętny konsument nie jest bowiem w stanie w pełni właściwie ocenić działań podejmowanych przez profesjonalistę, co do zasady odbierając jego działania jako zgodne z prawem. Dlatego działanie powoda opisane w punkcie I.1. decyzji należało ocenić jako sprzeczne z dobrymi obyczajami i stanowiące nieuczciwą praktykę rynkową, która mogła w istotny sposób zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta. Te same przesłanki spełniało działanie powoda opisane w punkcie I.2. decyzji, skoro przesyłka zawierająca zawiadomienie abonenta w trybie art. 384¹ k.c. stwarzała wrażenie, że jest przekazem reklamowym, przez co zawar-

ta w niej istotna informacja o zmianie warunków umowy mogła pozostać niezauważona przez odbiorcę.

Nietrafny jest również zarzut naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 11 § 1 k.k. w związku z art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez wadliwe zakwalifikowanie zachowania powoda jako dwóch odrębnych czynów, a w konsekwencji nałożenie dwóch kar pieniężnych za ten sam czyn. Wbrew twierdzeniom skarżącego, nie ma usprawiedliwionych podstaw do stosowania na gruncie reżimu odpowiedzialności administracyjnej przepisów części ogólnej Kodeksu karnego, w tym uregulowanej w art. 11 k.k. instytucji jedności czynu (czy to wprost, czy *per analogiam*). Takiej podstawy normatywnej nie sposób upatrywać w treści art. 116 k.k. W doktrynie zgodnie wskazuje się bowiem, że przepisy art. 1-115 k.k. (w tym zasada z art. 11 § 1 k.k., zakładająca, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo) nie znajdują zastosowania do regulacji normujących tzw. odpowiedzialność administracyjno-karną, przewidującą stosowanie sankcji o charakterze finansowym, która represjonuje naruszcycieli prawa karami pieniężnymi lub podwyższonymi opłatami (por. J. Raglewski w: *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1, Komentarz do art. 53-116, red. W. Wróbel, A. Zoll, 2016, s. 1082; Violetta Konarska-Wrzosek, *Komentarz do art. 116 Kodeksu karnego*, LEX 2018).

Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że nie ma również usprawiedliwionych podstaw do stosowania na gruncie odpowiedzialności administracyjnej instytucji uregulowanych w części ogólnej Kodeksu karnego (w tym zasady jedności czynu) w drodze analogii. Określając wzajemny stosunek postępowania karnego do administracyjnego należy zauważyć, że stanowią one całkowicie odrębne, niekonkurencyjne wobec siebie tryby postępowania. Oba stanowią postępowania toczące się niezależnie od siebie, inne są również zasady odpowiedzialności. Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06). Sankcje administracyjne służą prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórzeniu naruszeniu obowiązków w przyszłości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09). Administracyjna kara pieniężna jest nakładana na podmiot dopuszczający się deliktu bez związku z jego zawinieniem, a odpowiedzialność za delikt ma charakter obiektywny (zasada bezprawności). Kara administracyjna nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku, oraz organ antymonopolowy, nie mają charakteru sankcji karnych. Jedyne w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu administracyjnego powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10, z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, z 21 września 2010 r., III SK 8/10, z 4 listopada 2010 r., III SK 21/10).

W orzecznictwie przyjmuje się przy tym, że uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej” nie oznacza ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji, czy też ochrony konkurencji, instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., służy jedynie zapewnieniu odpowiednich gwarancji

proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest więc konieczne, aby konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego, istotne jest jedynie, aby w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10). Spełnienie wymogów wynikających z Konwencji w tym wypadku sprowadza się do respektowania przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji zasady, iż to organ administracyjny powinien wykazać, że zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy. Przedsiębiorca zaś ma pozycję podmiotu broniącego się przed ukaraniem, co nie ulega zmianie także po przeniesieniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Okoliczność, że inicjatorem postępowania sądowego jest ukarany przedsiębiorca i z tego względu w procesie ma on pozycję strony powodowej, zaś organ antymonopolowy występuje w charakterze strony pozwanej, nie może przesłaniać istoty poddanego ocenie sądu stosunku prawnego o charakterze publicznym, w którym chodzi z jednej strony o kompetencję do ukarania, a z drugiej – o prawo do obrony. Sąd bierze więc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2010 r., III SK 7/10).

Odwołanie do standardu konwencyjnego służy wyłącznie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, aby konkretne sprawy zostały zaklasyfikowane do prawa karnego. Okoliczność, że kary pieniężne nakładane przez organ antymonopolowy nie mają charakteru sankcji karnych sprawia, iż nie ma podstaw do interpretowania przepisów normujących zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w kontekście art. 42 Konstytucji RP. Zasady sformułowane w tym przepisie znajdują bowiem zastosowanie tylko w przypadku odpowiedzialności mającej charakter sankcji karnej (por. wyroki TK: z 4 lipca 2002 r., P 12/01, z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, z 15 stycznia 2007 r., P 19/06). Kary pieniężne nie mają zaś charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów bądź zakazów ustawowych, ale równie istotna jest ich funkcja prewencyjna i dyscyplinująca, motywująca adresatów norm sankcjonowanych do ich respektowania.

Z uwagi na brak możliwości recypowania do spraw antymonopolowych instytucji prawa karnego materialnego, jako nietrafny należało ocenić zarzut naruszenia art. 11 § 1 k.k. w związku z art. 106 ustawy. Nie sposób również uznać, aby na gruncie niniejszej sprawy można było mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem* (zmierzającej do eliminowania sytuacji wielokrotnego karania za ten sam czyn) obowiązującej w różnych reżimach prawnej odpowiedzialności (karnej, dyscyplinarnej, administracyjnej). W stanie faktycznym niniejszej sprawy, każdy fragment spornego zachowania powoda naruszał w istocie odrębny zakaz administracyjny uregulowany w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Tym samym jako prawidłowe należało uznać przypisanie powodowi popełnienia dwóch ww. odrębnych deliktów administracyjnych. Zaś zważywszy, że w niniejszej sprawie powód miał zapewnione gwarancje proceduralne, jakie obowiązywałyby w sprawie karnej (w tym w szczególności prawo do obrony), nie ma podstaw do przyjęcia naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Niezasadny jest podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. poprzez zaniechanie przez Sąd odwoławczy przedstawienia w pisemnych motywach za-

skarżonego wyroku wywodów prawnych, które skłoniły ten Sąd do zakwalifikowania tego samego zachowania powoda jako dwóch odrębnych przejawów stosowania niedozwolonej praktyki, a także do przyjęcia niedopuszczalności stosowania przepisów Kodeksu karnego (w tym zasady jedności czynu) do sankcji administracyjnej, uregulowanej w art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że art. 328 § 2 k.p.c. może stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną jedynie w wyjątkowych wypadkach, gdy uzasadnienie wyroku sądu drugiej instancji nie zawiera wszystkich wymaganych elementów lub zawiera tak kardynalne braki, że niemożliwe jest dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia, co uniemożliwia przeprowadzenie kontroli kasacyjnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z 8 marca 2018 r., II UK 80/17; z 11 maja 2000 r., I CKN 272/00; z 25 października 2000 r., IV CKN 142/00; z 7 lutego 2001 r., V CKN 606/00; z 28 lipca 2004 r., III CK 302/03; oraz postanowienie z 22 maja 2013 r., III CSK 293/12, OSNC 2012 nr 12, poz. 148). Tylko wówczas bowiem stwierdzone wady mogą mieć wpływ na wynik sprawy. Odpowiednie stosowanie przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. oznacza, że uzasadnienie jego orzeczenia nie musi zawierać wszystkich elementów przewidzianych dla uzasadnienia sądu pierwszej instancji, ale powinno mieć ustaloną podstawę faktyczną i prawną rozstrzygnięcia. Sąd drugiej instancji obowiązany jest zamieścić w uzasadnieniu takie elementy, które ze względu na treść apelacji i zakres rozpoznania, są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. W orzecznictwie wskazuje się jednocześnie, że w razie podzielenia i przyjęcia przez sąd drugiej instancji za własne ustaleń faktycznych sądu pierwszej instancji, zbyteczne jest ponowne ich przytaczanie. W takiej sytuacji wystarczające jest odniesienie się do zarzutów skarżącego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2018 r., V CSK 352/17).

Zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia powyższe wymagania. W przedmiotowej sprawie Sąd odwoławczy odniósł się do wszystkich podniesionych w apelacjach obu stron zarzutów skierowanych przeciwko podstawie faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji, co wynika z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Wbrew wywodom skarżącego, treść uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego umożliwia dokonanie kontroli kasacyjnej toku wyводу, który doprowadził ten Sąd do zakwalifikowania zachowania powoda jako dwóch odrębnych deliktów, podlegających wartościowaniu na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Sąd odwoławczy wyraźnie wskazał bowiem, że podziela ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji co do zasadności wyodrębnienia dwóch przejawów stosowania przez powoda niedozwolonych praktyk, stanowiących równocześnie nieuczciwe praktyki rynkowe. Wbrew twierdzeniom powoda, Sąd Apelacyjny odniósł się również w istocie do podnoszonej przez skarżącego kwestii dopuszczalności stosowania na gruncie reżimu odpowiedzialności administracyjnej instytucji charakterystycznych dla systemu odpowiedzialności karnej (zaczepniętych wprost z systemu prawa karnego materialnego), stwierdzając, że w jego ocenie brak jest do tego usprawiedliwionych podstaw, skoro ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera upoważnienia normatywnego w tym zakresie. Jakkolwiek można zgodzić się ze skarżącym, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku w tym aspekcie jest dość pobieżne, niemniej w dostatecznym stopniu odzwierciedla ono i ujawnia tok procesu myślowego i decyzyjnego Sądu Apelacyjnego. Nie jest to zatem uchybienie takiej wagi, które uniemożliwiałoby poddanie wyroku kontroli kasacyjnej.

Nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie przez Sąd odwoławczy sformułowanego przez powoda w apelacji zarzutu na-

ruszenia art. 32 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 4 listopada 1950 r., art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 4 pkt 15 i art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, dotyczącego błędnej wykładni pojęcia „roku rozliczeniowego” jako odnoszącego się do „roku podatkowego” w rozumieniu art. 8 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Przepis art. 378 § 1 k.p.c. wyraża zasadę, że sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji, w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Reguluje on przedmiotowe granice rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, których rozumienie zostało wiążąco wyjaśnione w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2008 r. (III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55). Z powołanej uchwały wynika, że sąd drugiej instancji nie jest związany zarzutami naruszenia prawa materialnego, wiążą go natomiast zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Prowadzi to do wniosku, że sąd ten powinien rozpoznać wszystkie zarzuty postawione w apelacji i odnieść się do nich w uzasadnieniu orzeczenia. Jednakże w judykaturze trafnie wskazuje się, że z ustanowionego w przepisie art. 378 § 1 k.p.c. obowiązku rozpoznania sprawy w granicach apelacji nie wynika konieczność osobnego omówienia przez sąd w uzasadnieniu wyroku każdego argumentu apelacji. Za wystarczające uznaje się bowiem odniesienie się do sformułowanych w apelacji zarzutów i wniosków w sposób wskazujący na to, że zostały one przez sąd drugiej instancji w całości rozważone przed wydaniem orzeczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 14 marca 2018 r., II PK 120/17, z 15 września 2016 r., I CSK 659/15; z 22 sierpnia 2018 r., III UK 119/17 i z 4 kwietnia 2018 r., V CSK 266/17).

Odnosząc powyższe stanowisko judykatury do rozpoznawanej sprawy, nie ma podstaw do zarzucenia Sądowi Apelacyjnemu zaniechania wykonania obowiązków wynikających z art. 378 § 1 k.p.c. Sąd ten w uzasadnieniu wyroku odniósł się bowiem do wszystkich zarzutów apelacji powoda, w tym również do zarzutu odnoszącego się do przesłanki rzutującej na wymiar kary pieniężnej, dotyczącej sytuacji ekonomicznej ukaranego przedsiębiorcy i osiągniętego przez niego przychodu. Uznając bowiem nałożoną na powoda karę pieniężną orzeczoną za praktykę opisaną w punkcie I.2 decyzji za nadmiernie wygórowaną oraz dopatrując się dalszych okoliczności łagodzących (m.in. niezwłoczne odstąpienie przez powoda od dokonania zmiany warunków umów i poinformowanie konsumentów o ich uprawnieniach), nieuwzględnionych dotychczas przez organ antymonopolowy, a uzasadniających konieczność zredukowania wysokości tej kary, Sąd odwoławczy stwierdził, że obniżenie wymiaru kary czyni niezasadnym zarzut powoda dotyczący kwoty przychodu przyjętego przez Prezesa UOKiK za podstawę obliczenia jej wysokości. Wprawdzie dokonana przez Sąd Apelacyjny analiza prawna powyższego zarzutu jest bardzo lakoniczna, niemniej nie można skutecznie zarzucać mu, że dokonując kontroli instancyjnej wyroku Sądu pierwszej instancji całkowicie pominął okoliczności zgłaszane przez powoda w postępowaniu apelacyjnym w tym zakresie.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2019 r.

I NSK 6/18

Teza:

1. Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że zawartość poczty e-mail stanowi elektroniczny nośnik informacji, a co za tym idzie odmowa udostępnienia zawartości poczty e-mail w toku kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy stanowi przejaw naruszenia obowiązków wynikających z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy, w sytuacji, gdy obowiązek przedsiębiorcy udostępniania w trakcie kontroli zawartości poczty e-mail został wprowadzony przez ustawodawcę dopiero ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. zmieniającą ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2014, poz. 945).

2. Strona internetowa może być bowiem uznana nie tylko za nośnik informacji, ale również za trwały nośnik informacji, jeżeli umożliwia konsumentowi przechowywanie informacji, które zostały do niego osobiście skierowane w taki sposób, aby mógł on mieć do nich dostęp i odtworzyć je w niezmienionej postaci w odpowiednio długim okresie czasu, z wyłączeniem możliwości późniejszej, jednostronnej zmiany ich zawartości przez przedsiębiorcę (zob. wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie C-49/11 Content Services Ltd v. Bundesarbeitskammer, Dz.U.U.EC.2012.287.8/1). Analogicznie należy traktować pocztę elektroniczną, z uwagi na jej dostępność w określonym czasie i brak możliwości wprowadzania zmian w treści wiadomości.

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Leszek Bosek, Joanna Lemańska.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa A. P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 29 stycznia 2019 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją nr RŁO (...) z dnia 19 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „ustawą” lub „u.o.k.k.”), nałożył na A. P. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą „P.” (...) w Ł., karę pieniężną w wysokości 10.000 zł (będącej równowartością 2.264 euro) za brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej w postępowaniu w sprawie podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, poprzez odmowę i utrudnianie składania w toku kontroli wyjaśnień do protokołu oraz odmowę w dniach 15, 16 i 18 maja 2012 r. dostępu do zasobów korespondencji elektronicznej przedsiębiorcy prowadzonej w ramach działalności gospodarczej.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł A. P., zaskarżając decyzję w całości oraz wnosząc o jej uchylenie i umorzenie postępowania, ewentualnie zmianę decyzji w zakresie wysokości nałożonej kary pieniężnej. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

1) art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105a w związku z art. 50 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez niezasadne uznanie, że powód nie współdziałał w toku przeprowadzonej kontroli i zasadne jest nałożenie na niego kary w wysokości 10.000 zł, w sytuacji, gdy samo przeprowadzenie przedmiotowej kontroli należy uznać za nieuzasadnione;

2) art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 w związku z art. 105b ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez niezasadne uznanie, że powód nie współdziałał w toku przeprowadzonej kontroli, co miało polegać na: wydaniu pracownikowi polecenia nieudzielenia informacji, w sytuacji, gdy pracownik kontrolowanego w myśl art. 105b ust. 1 pkt 3 ustawy nie był obowiązany do udzielenia wyjaśnień kontrolującemu; odmowie udostępnienia zawartości poczty e-mail prowadzonej przez powoda, w sytuacji gdy urząd w obecnym stanie prawnym nie posiada uprawnień do przeglądania zawartości poczty e-mail, która nie stanowi elektronicznego nośnika informacji oraz nie można powodowi przypisać winy za przedmiotowe działanie; odmowie udzielenia wyjaśnień w toku kontroli, w sytuacji, gdy powód realizował w ten sposób przysługujące mu prawo do obrony;

3) art. 106 ust. 2 w związku z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez ustalenie wysokości nałożonej na powoda kary pieniężnej z pominięciem stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy;

4) art. 8 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej.

Wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nałożoną na powoda karę pieniężną obniżył do kwoty 2.000 zł (będącej równowartością 453 euro) i oddalił odwołanie w pozostałej części.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniu 3 lutego 2012 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął przeciwko A. P. postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na stosowaniu we wzorcu umowy postanowień wpisanych do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone. W ramach tego postępowania, w dniach od 15 do 21 maja 2012 r., organ antymonopolowy przeprowadził w miejscu prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej kontrolę, obejmującą okoliczności stosowania przez niego

w obrocie z konsumentami wzorców umów: przedwstępnej sprzedaży, sprzedaży, rezerwacji i wybudowania, dotyczących lokali mieszkalnych i budynków jednorodzinnych. W dniu 15 maja 2012 r. kontrolujący zastali tam pracownika powoda E. G., której okazali legitymacje służbowe i wręczyli upoważnienie do kontroli, jednocześnie informując o obowiązku współdziałania. Pracownik skontaktowała się telefonicznie z A. P. i poinformowała go o rozpoczęciu kontroli. Podczas odbierania wyjaśnień od pracownika, E. G. otrzymała telefonicznie polecenie od powoda, aby nie składała kontrolującym żadnych wyjaśnień. Pracownik udostępniła kontrolującym na komputerze wgląd do listy maili oraz treści wybranych maili znajdujących się pod adresem [...]@[...].pl, jednakże po rozmowie telefonicznej z powodem poinformowała ich, że przedsiębiorca zakazał jej udostępniania zasobów poczty elektronicznej.

W tym samym dniu, około godziny 11:50, na miejsce kontroli przybył A. P., któremu kontrolujący okazali legitymacje służbowe i wręczyli upoważnienie do kontroli. Powód oświadczył, że bez konsultacji z adwokatem nie złoży żadnego oświadczenia i nie zezwolił na kontynuowanie przeglądu korespondencji elektronicznej. Kontrolujący pouczyli kontrolowanego o konsekwencjach naruszenia obowiązku współdziałania oraz oświadczyli, że ma on prawo ustanowić pełnomocnika, lecz fakt ten nie może wstrzymać lub utrudniać kontroli. Wobec podtrzymania przez przedsiębiorcę dotychczasowego stanowiska, kontrolujący w tym dniu opuścili miejsce prowadzenia kontroli i kontynuowali czynności kontrolne w dniu 16 maja 2012 r. Na ich prośbę o złożenie wyjaśnień i udostępnienie zasobów korespondencji elektronicznej, A. P. oświadczył, że otrzymał od adwokata polecenie, aby nie rozmawiać z kontrolującymi bez jego obecności. Kontrolujący ponownie pouczyli kontrolowanego, że ma on prawo do ustanowienia adwokata, lecz fakt ten nie może wstrzymać lub utrudniać kontroli.

W piśmie z dnia 17 maja 2012 r. pełnomocnik powoda zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przeprowadzenie zaplanowanych czynności kontrolnych w dniu 23 maja 2012 r. Pismem z dnia 21 maja 2012 r. został on poinformowany o braku możliwości wstrzymania prowadzonej kontroli. W piśmie z dnia 21 maja 2012 r. powód stwierdził, że żądanie dostępu do poczty elektronicznej przekracza aktualne uprawnienia Urzędu, jednakże wyraził on zgodę na udostępnienie korespondencji e-mail. Tego samego dnia pracownik E. G., w obecności powoda, umożliwiła kontrolującym przegląd korespondencji elektronicznej i jej wydruk. Z przebiegu kontroli został sporządzony protokół, który doręczono A. P. w dniu 23 maja 2012 r. Powód odmówił jego podpisania i złożył zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W dniu 19 lipca 2012 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął postępowanie w sprawie nałożenia na powoda kary pieniężnej za brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej w postępowaniu w sprawie podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, poprzez odmowę i utrudnianie składania wyjaśnień oraz odmowę w dniach 15 i 16 maja 2012 r. dostępu do zasobów korespondencji elektronicznej przedsiębiorcy prowadzonej w ramach działalności gospodarczej. W toku postępowania ustalili, że w 2011 r. przedsiębiorca osiągnął przychód w wysokości 3.629.218,39 zł. W dniu 19 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał zaskarżoną decyzję.

Na tle takich ustaleń faktycznych Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że odwołanie powoda było częściowo zasadne. Wskazał, że zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsu-

mentów mógł nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do 50.000.000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie nie współdziałał w toku kontroli prowadzonej w ramach postępowania na podstawie art. 105a, z zastrzeżeniem art. 105d ust. 2 ustawy. Według Sądu pierwszej instancji, do współdziałania z kontrolującymi obowiązani byli: kontrolowany, osoba przez niego upoważniona, posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu. Natomiast w przypadku nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, obowiązek ten spoczywał na: pracowniku kontrolowanego, osobie, o której mowa w art. 97 k.c., albo innej osobie czynnej w miejscu przeprowadzania kontroli. Podmioty te były obowiązane do: udzielenia żądanych informacji, umożliwienia wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu, a także udostępnienia akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów lub innych nośników informacji.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie kontrolujący w dniu 15 maja 2012 r. przybyli na miejsce prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej i – wobec nieobecności A. P. lub osoby przez niego upoważnionej – okazali legitymacje służbowe i wręczyli upoważnienie do kontroli jego pracownikowi E. G.. W ten sposób doszło do skutecznego rozpoczęcia kontroli, albowiem E. G. była osobą czynną w lokalu przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 97 k.c. Zgodnie z art. 105b ust. 3 ustawy była ona zobowiązana do udzielania wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli i powód nie mógł zakazać jej ich składania, a czyniąc to, utrudnił kontrolę. Nieuzasadnione było również jego żądanie wstrzymania czynności kontrolnych do czasu skontaktowania się z pełnomocnikiem.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, przeprowadzenie przez organ antymonopolowy u powoda kontroli na podstawie art. 105a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów było zasadne, gdyż jest to instrument prawny pozwalający na uzyskanie dowodów na okoliczność ewentualnego naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy, tymczasem przeciwko A. P. zostało uprzednio wszczęte postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z kolei art. 50 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwala Prezesowi Urzędu na żądanie od przedsiębiorców wszelkich koniecznych informacji i dokumentów. Oba instrumenty prawne mają więc różne funkcje.

Natomiast – według Sądu Okręgowego – z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) nie wynikało, aby powód był zobligowany do umożliwienia kontrolującym dostępu do zasobów swojej korespondencji elektronicznej. Dopiero począwszy od dnia 18 stycznia 2015 r. zaczął obowiązywać dodany do art. 105d ust. 1 ustawy pkt 4, który nakłada na przedsiębiorcę obowiązek umożliwienia kontrolującym dostępu do informatycznych nośników danych, urządzeń lub systemów informatycznych, o których mowa w art. 105b ust. 1 pkt 2 ustawy, w zakresie informacji zgromadzonych na tych nośnikach, w urządzeniach lub w systemach, w tym do korespondencji przesyłanej drogą elektroniczną. Dlatego – zdaniem Sądu pierwszej instancji – zachowanie A. P. polegające na odmowie w dniach 15 i 16 maja 2012 r. dostępu do zasobów korespondencji elektronicznej, nie mogło zostać zakwalifikowane jako utrudnianie kontroli, co uzasadniało obniżenie nałożonej na powoda kary pieniężnej do kwoty 2.000 zł.

Na skutek apelacji obu stron, wyrokiem z dnia 22 listopada 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w części, w ten sposób, że oddalił odwołanie od decyzji w zakresie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 8.000 zł (będącej równoważnością 1.811 euro) i oddalił apelację powoda.

Zdaniem Sądu odwoławczego, Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i w większości trafnej ich oceny prawnej, poza kwestią istnienia uprawnień kontrolujących do uzyskania dostępu do zasobów poczty elektronicznej powoda. W ocenie Sądu Apelacyjnego, apelacja powoda nie zasługiwała na uwzględnienie. W szczególności za niezasadny uznał pogląd, że pracownik E. G. nie była obowiązana do złożenia wyjaśnień i udostępnienia do wglądu poczty elektronicznej na żądanie kontrolujących, skoro nie była osobą upoważnioną przez przedsiębiorcę. Wyjaśnił, że zgodnie z art. 105l ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz.1447 ze zm., zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej” lub „u.s.d.g.”), podczas czynności kontrolnych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów obecność kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej nie jest wymagana. Jednocześnie, zgodnie z art. 80 ust. 3 u.s.d.g., kontrolowany jest obowiązany do pisemnego wskazania osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności.

Według Sądu odwoławczego, warunkiem przeprowadzenia czynności kontrolnych pod nieobecność kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej jest okazanie przez kontrolującego upoważnienia do kontroli, legitymacji służbowej, dowodu osobistego, paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość innemu pracownikowi kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 k.c. (art. 105a ust. 7 u.o.k.k.). Ponadto z art. 80 ust. 5 u.s.d.g. wynika, że w razie nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej albo niewykonania przez kontrolowanego obowiązku, o którym mowa w ust. 3, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 k.c. Sąd Apelacyjny również wskazał, że zgodnie z art. 105b ust. 1 pkt 3 u.o.k.k. kontrolujący ma prawo żądania od osób, o których mowa w art. 105d ust. 1 u.o.k.k., ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli. Osobami wskazanymi w powołanym przepisie są: kontrolowany, osoba przez niego upoważniona oraz posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, skoro powód nie ustanowił osoby upoważnionej, zaś sam odmówił złożenia wyjaśnień, wnosząc o przełożenie czynności kontrolnych do dnia 23 maja 2012 r. (a więc poza wyznaczony okres kontroli), spełniona została przesłanka zarówno odmowy składania wyjaśnień w toku kontroli przez samego kontrolowanego, jak i utrudniania składania tych wyjaśnień, wobec nie ustanowienia na piśmie osoby upoważnionej i zakazanie składania jakichkolwiek wyjaśnień pracownikowi, w stosunku do którego działało domniemanie pełnomocnictwa na podstawie art. 97 k.c. Sąd odwoławczy uzupełniająco zauważył, że poinformowany telefonicznie o rozpoczęciu kontroli powód początkowo nie zastrzegł, że pracownik E. G. nie jest osobą, o której mowa w art. 97 k.c., a dopiero później zakazał jej udzielania wyjaśnień i umożliwienia dostępu do poczty elektronicznej. Ponadto stwierdził, że skutkiem przyjęcia za prawidłową zaproponowanej przez powoda wykładni art. 105b ust. 1 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 u.o.k.k. byłoby uznanie, że kontrolowany jest zwolniony od obowiązku składania wyjaśnień, jeżeli tylko sam jest nieobecny podczas kontroli i nie ustanowił osoby upoważnionej lub również ona jest nieobecna, co byłoby sprzeczne z istotą i celem przepisów regulujących kontrolę.

Natomiast apelację pozwanej Sąd odwoławczy ocenił jako uzasadnioną, ponieważ uznał za wadliwą dokonaną przez Sąd Okręgowy wykładnię art. 105b ust. 1 pkt 2 u.o.k.k. Wskazał, że powołany przepis w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.

przewidywał prawo kontrolującego o żądania udostępnienia „wszelkiego rodzaju dokumentów i nośników informacji” związanych z przedmiotem kontroli. W jego ocenie Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że poczta elektroniczna nie jest nośnikiem informacji, pomimo że w powołanym przepisie nie chodziło o „trwały nośnik” informacji, o jakim mowa w art. 2 pkt 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304, s. 64).

Jednocześnie, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że także strona internetowa może być uznana nie tylko za nośnik informacji, ale również za trwały nośnik informacji, jeżeli umożliwia konsumentowi przechowywanie informacji, które zostały do niego osobiście skierowane w taki sposób, aby mógł on mieć do nich dostęp i odtworzyć je w niezmienionej postaci w odpowiednio długim okresie czasu, z wyłączeniem możliwości późniejszej, jednostronnej zmiany ich zawartości przez przedsiębiorcę (zob. wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie C-49/11 Content Services Ltd v. Bundesarbeitskammer, Dz.U.U.EC.2012.287.8/1). Zdaniem Sądu odwoławczego, analogicznie należy traktować pocztę elektroniczną, z uwagi na jej dostępność w określonym czasie i brak możliwości wprowadzania zmian w treści wiadomości. Ponadto, skoro poczta elektroniczna w określonych warunkach może spełniać wymóg trwałości nośnika, to tym bardziej może zostać uznana za „zwykły” nośnik informacji.

Kolejnym argumentem przemawiającym za wadliwością przyjętej przez Sąd pierwszej instancji wykładni, jakim posłużył się Sąd odwoławczy, było uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 2124 Sejmu RP VII kadencji). Wskazano w nim, że „zmiany przepisów mają głównie charakter doprecyzowujący, porządkujący i usuwający pojawiające się wątpliwości interpretacyjne”, a nie zmieniający merytorycznie treść przepisów. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, skoro Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w toku kontroli miał możliwość pozyskiwania wszelkich informacji, to wyłączenie z tych uprawnień możliwości wglądu do poczty elektronicznej przedsiębiorcy byłoby całkowicie sprzeczne z istotą kontroli. Tym bardziej, że na podstawie art. 50 ust. 1 u.o.k.k. przedsiębiorcy są obowiązani do przekazywania na żądanie Prezesa Urzędu wszelkich koniecznych informacji i dokumentów, a więc także informacji zawartych w poczcie e-mail.

Przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że kontrolujący byli uprawnieni do żądania udostępnienia im zasobów poczty elektronicznej przedsiębiorcy, skutkowało uznaniem, że niezasadne było obniżenie przez Sąd pierwszej instancji nałożonej na powoda kary pieniężnej. Sąd odwoławczy ocenił, że wymierzając tę karę Prezes Urzędu kierował się zasadą proporcjonalności, a także uwzględnił kryteria określone w art. 111 u.o.k.k., a więc w szczególności: okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie tych przepisów. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w okolicznościach niniejszej sprawy zasadne było nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł (będącej równowartością 2.264 euro), która stanowiła zaledwie 0,276% jego przychodu w roku poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji. Powód naruszył bowiem istotne obowiązki przedsiębiorcy w toku kontroli, nie współpracując we właściwy sposób z organem antymonopolowym. Pomimo, że miał świadomość ustawowych obowiązków przedsiębiorcy w toku czynności kontrolnych, podejmował działania nakierowane na uniemożliwienie kontrolującemu ustalenia okoliczności istotnych dla postępowania dotyczącego podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) skargę kasacyjną wniósł powód A. P., zaskarżając go w całości. Skarżący domagał się zmiany zaskarżonego orzeczenia poprzez uchylenie decyzji w całości, ewentualnie poprzez oddalenie obu apelacji oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania. Skarżący zarzucił naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu na dzień 15 maja 2012 r.) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że zawartość poczty e-mail stanowi elektroniczny nośnik informacji, a co za tym idzie odmowa udostępnienia zawartości poczty e-mail w toku kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy stanowi przejaw naruszenia obowiązków wynikających z ówczesnej treści art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy, a w konsekwencji, że stanowi także brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uzasadniający nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy, w sytuacji, gdy obowiązek przedsiębiorcy udostępniania w trakcie kontroli zawartości poczty e-mail został wprowadzony przez ustawodawcę dopiero ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. zmieniającą ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2014 r., poz. 945), która weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r.;

b) art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 pkt 1 w związku z art. 105l ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu na dzień 15 maja 2012 r.) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że pracownik kontrolowanego, który nie został przez przedsiębiorcę ustanowiony osobą upoważnioną w myśl art. 105b ust. 1 pkt 3 ustawy (w brzmieniu na dzień 15 maja 2012 r.), był obowiązany do udzielania wyjaśnień kontrolującym, a odmowa udzielenia wyjaśnień przez pracownika stanowi przejaw naruszenia obowiązków wynikających z treści art. 105d ust. 1 pkt 1 ustawy, a w konsekwencji, że stanowi także brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzasadniający nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy, w sytuacji, gdy obowiązek udzielania informacji, zgodnie z treścią art. 105d ust. 1 pkt 1 ustawy, nałożony został przez ustawodawcę jedynie na kontrolowanego, osobę przez niego upoważnioną, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, a nie na wszystkich pracowników kontrolowanego;

2) przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie konstytucyjnych zasad postępowania w sprawach odpowiedzialności o charakterze represyjnym, tj. art. 42 Konstytucji RP poprzez zaniechanie ustaleń w przedmiocie winy powoda i oparcie wyroku w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, na jej domniemaniu.

Pozwany Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Nie ma racji skarżący zarzucając naruszenie art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 pkt 1 w związku z art. 105l ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywil-

nego, Dz.U. z 2014 r., poz. 945, tj. do dnia 17 stycznia 2015 r.) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że pracownik kontrolowanego, który nie został przez przedsiębiorcę ustanowiony osobą upoważnioną w myśl art. 105b ust. 1 pkt 3 ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.), był obowiązany do udzielania wyjaśnień kontrolującym, a odmowa udzielenia wyjaśnień przez pracownika stanowi przejaw naruszenia obowiązków wynikających z treści art. 105d ust. 1 pkt 1 ustawy, a w konsekwencji, że stanowi także brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej przez Prezesa UOKiK uzasadniającej nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, w decyzji z dnia 19 grudnia 2012 r. Prezes UOKiK ukarał powoda za brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej w postępowaniu w sprawie podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, poprzez m.in. „odmowę i utrudnianie składania w toku kontroli wyjaśnień do protokołu”. Zachowanie powoda polegało więc zarówno na „odmowie” złożenia wyjaśnień do protokołu, jak i „utrudnianiu” ich składania. Z ustalonego przez sądy obu instancji stanu faktycznego sprawy wynika, że A. P. w dniu 15 maja 2012 r. około godziny 11:50 przybył na miejsce kontroli, gdzie kontrolujący okazali mu legitymacje służbowe i wręczyli upoważnienie do kontroli. W odpowiedzi na żądanie złożenia ustnych wyjaśnień powód oświadczył, że bez konsultacji z adwokatem nie złoży żadnego oświadczenia. Kontrolujący pouczyli powoda o konsekwencjach naruszenia obowiązku współdziałania oraz oświadczyli, że ma on prawo ustanowić pełnomocnika, lecz fakt ten nie może wstrzymać lub utrudniać kontroli. Wobec podtrzymania przez przedsiębiorcę dotychczasowego stanowiska, kontrolujący w tym dniu opuścili miejsce prowadzenia kontroli. Czynności kontrolne były kontynuowane w dniu 16 maja 2012 r. Jednakże na ponowną prośbę o złożenie wyjaśnień, A. P. oświadczył, że otrzymał od adwokata polecenie, aby nie rozmawiać z kontrolującymi bez jego obecności. W piśmie z dnia 17 maja 2012 r. pełnomocnik powoda zwrócił się o przeprowadzenie zaplanowanych czynności kontrolnych dopiero w dniu 23 maja 2012 r.

Zdaniem Sądu Najwyższego, opisane wyżej zachowanie powoda należy zakwalifikować jako odmowę złożenia wyjaśnień do protokołu, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 105b ust. 1 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.), a w konsekwencji stanowiło wystarczającą podstawę do nałożenia na niego kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) w związku z brakiem współdziałania w toku kontroli prowadzonej w ramach postępowania na podstawie art. 105a u.o.k.k. Jednakże powód dopuścił się także innego zachowania, które stanowiło przejaw utrudniania złożenia wyjaśnień do protokołu. Jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny, wbrew spoczywającemu na nim ustawowemu obowiązkowi wynikającemu z art. 80 ust. 3 u.s.d.g. w związku z art. 105l u.o.k.k., A. P. nie wskazał pisemnie osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności. Powyższe zaniechanie wypełnienia obowiązku ustawowego niewątpliwie było okolicznością utrudniającą kontrolującym uzyskanie wyjaśnień do protokołu w czasie, gdy powód nie był obecny w miejscu prowadzenia kontroli.

Uzupełniająco Sąd odwoławczy wskazał, że utrudnianie złożenia wyjaśnień do protokołu było spowodowane również wydaniem przez powoda telefonicznie pracownikowi E. G. zakazu składania kontrolującym jakichkolwiek wyjaśnień. Skarżący trafnie zakwestionował obowiązek tego pracownika udzielania kontrolującym ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli, skoro nie należy on do zamkniętego katalogu podmiotów wymienionych w art. 105d ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia

2015 r.), a zatem nie spoczywa na nim obowiązek, o którym mowa w art. 105b ust. 1 pkt 3 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.). Czym innym jest bowiem obowiązek składania ustnych wyjaśnień, a czym innym możliwość okazania innemu pracownikowi upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, legitymacji służbowej i dokumentu potwierdzającego tożsamość, co stanowi warunek skutecznego rozpoczęcia kontroli przedsiębiorcy.

W piśmiennictwie zasadnie wyjaśniono, że katalog osób obowiązanych do współdziałania w toku kontroli zmieniony został ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), poprzez pominięcie w art. 105d ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (według numeracji sprzed nowelizacji: w art. 65 ust. 1 w związku z art. 62 ust. 6 ustawy): pracownika kontrolowanego, osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności (osobę, o której mowa w art. 97 k.c.) oraz osobę czynną w miejscu przeprowadzania kontroli. Katalog osób obowiązanych do współdziałania został więc istotnie ograniczony w porównaniu do tego, jaki obowiązywał pierwotnie. Ustawodawca powrócił bowiem do stanu prawnego obowiązującego na gruncie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.). W obecnym stanie prawnym katalog osób, na których ciężą wskazane wyżej obowiązki obejmuje: kontrolowanego, osobę upoważnioną przez kontrolowanego, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu (por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), komentarz do art. 105d, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX el. 2009). Poza wymienionymi w art. 105d ust. 1 u.o.k.k. podmiotami obowiązki w nim opisane nie ciążyą na innych osobach (por. K. Kohutek, M. Sieradzka, komentarz do art. 105d w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX el. 2014).

Jednakże, pomimo przyjęcia przez Sąd Apelacyjny błędnej wykładni art. 105b ust. 1 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.), skarga kasacyjna powoda nie mogła odnieść zamierzonego skutku. Nie można bowiem zasadnie zarzucić temu Sądowi naruszenia art. 106 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.), skoro powód jako kontrolowany dopuścił się „odmowy i utrudniania składania w toku kontroli wyjaśnień do protokołu”, odmawiając złożenia osobiście wyjaśnień do protokołu i nie wskazując pisemnie osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli. Powyższe zachowania A. P. stanowiły przejawy braku współdziałania w toku kontroli prowadzonej w postępowaniu w sprawie podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, co stanowiło wystarczającą podstawę do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.).

Nietrafny jest także zarzut naruszenia art. 106 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że zawartość poczty e-mail stanowi elektroniczny nośnik informacji, a co za tym idzie odmowa udostępnienia zawartości poczty e-mail w toku kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy stanowi przejaw naruszenia obowiązków wynikających z art. 105d ust. 1 pkt 3 ustawy, w sytuacji, gdy obowiązek przedsiębiorcy udostępniania w trakcie kontroli zawartości poczty e-mail został wprowadzony przez ustawodawcę dopiero ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. zmieniającą ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2014 r., poz. 945). Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie argumentację Sądu Apelacyjnego zawartą w uzasadnie-

niu zaskarżonego wyroku, odwołującą się zarówno do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, jak i uzasadnienia projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 2124 Sejmu RP VII kadencji).

Analogiczny pogląd jest wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r. (III SK 23/15, ZNSA 2017 nr 1, s. 122-127) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że choć katalog obowiązków wymienionych w art. 105d ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.) jest zamknięty, w piśmiennictwie prawidłowo wskazuje się, że przysługujące kontrolującemu oraz osobom upoważnionym do udziału w kontroli prawo żądania udostępnienia akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów i nośników informacji związanych z przedmiotem kontroli oraz ich odpisów i wyciągów, a także sporządzania z nich notatek, jest uprawnieniem o bardzo szerokim zasięgu. Uprawnienie to pozwala kontrolującemu na uzyskanie dostępu i przeglądanie w zasadzie wszelkich dokumentów znajdujących się w posiadaniu kontrolowanego. W szczególności zaś, organowi ochrony konkurencji należy zapewnić dostęp do e-maili, plików i dokumentów znajdujących się np. na twardych dyskach komputerów kontrolowanego, serwerach, w tym serwerach danych, płytach CD, DVD, przenośnych twardych dyskach oraz urządzeniach USB. Na powódzie spoczywał więc obowiązek zapewnienia kontrolującemu dostępu do zasobów korespondencji elektronicznej prowadzonej w ramach działalności gospodarczej, zaś czasowa odmowa jej udostępnienia była równoznaczna z brakiem współdziałania kontrolowanego w trakcie kontroli przy wykonywaniu ciążących na nim obowiązków, co stanowiło podstawę do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 17 stycznia 2015 r.).

Nie ma również racji skarżący zarzucając naruszenie art. 42 Konstytucji RP poprzez zaniechanie ustaleń w przedmiocie winy powoda i oparcie wyroku w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, na jej domniemaniu. Powołany przez powoda artykuł Konstytucji dotyczy odpowiedzialności karnej, prawa do obrony i domniemania niewinności. W tym kontekście należy zauważyć, że w judykaturze Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, iż kary pieniężne nakładane przez organy antymonopolowe nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10, z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/2010, z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, z 21 września 2010 r., III SK 8/2010, z 4 listopada 2010 r., III SK 21/10). Przyjmuje się, że uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej” nie oznacza ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) służy bowiem jedynie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest więc konieczne, aby konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego, istotne jest jedynie, aby w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10).

Spełnienie wymogów wynikających z Konwencji w tym wypadku sprowadza się do respektowania przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji zasady, iż to organ antymonopolowy powinien wykazać, że zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy. Przedsiębiorca zaś ma pozycję podmiotu broniącego się przed ukaraniem, co nie ulega zmianie także po przeniesieniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Okoliczność, że inicjatorem postępowania sądowego jest ukarany przedsiębiorca i z tego względu w procesie ma on pozycję strony powodowej, zaś organ występuje w charakterze strony pozwanej, nie może przesłaniać istoty poddanego ocenie sądu stosunku prawnego o charakterze publicznym, w którym chodzi z jednej strony o kompetencję do ukarania, a z drugiej – o prawo do obrony. Sąd bierze więc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2010 r., III SK 7/10).

Jednakże odwołanie do standardu konwencyjnego służy wyłącznie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Okoliczność, że kary pieniężne nakładane przez organ antymonopolowy nie mają charakteru sankcji karnych sprawia, iż nie ma podstaw do interpretowania 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w kontekście art. 42 Konstytucji RP. Zasady sformułowane w tym przepisie znajdują zastosowanie tylko w przypadku odpowiedzialności mającej charakter sankcji karnej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 4 lipca 2002 r., P 12/01, z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, z 15 stycznia 2007 r., P 19/06). Natomiast kary pieniężne przewidziane w prawie antymonopolowym nie mają charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów bądź zakazów ustawowych, ale równie istotna jest ich funkcja prewencyjna i dyscyplinująca, motywująca adresatów norm sankcjonowanych do ich respektowania.

Podkreślenia wymaga fakt, że w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny określił odpowiedzialność administracyjną jako opierającą się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; z 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Oznacza to, że orzeczenie o niej jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy, wystarczy ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej. Istotą kar administracyjnych jest profilaktyka i prewencja, a nie odpłata za popełniony czyn. Stanowią one środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji, dlatego proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności administracyjnej (obiektywnej). W przeciwieństwie do regulacji karnoprawnej, w przypadku odpowiedzialności administracyjnej wina nie stanowi więc konstytuującego ją elementu (zob. B. Majchrzak, *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK*, w: Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Tom 4, Nowe zjawiska w administracji publicznej, WPiA UKSW 2015, s. 146–149, oraz powalane tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

W nowszym orzecznictwie (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105, z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104, z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99, z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68) Trybunał Konstytucyjny wskazywał na niedopuszczalność przypisywania odpowiedzialności administracyjnej charakteru absolutnego. Uznał, że podmiot naruszający przepisy ustawy może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Stwierdził również, że chociaż ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres. Jednakże sygnalizowana w powołanych orzeczeniach konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej była wiązana ze stwierdzeniem zbytnej dolegliwości administracyjnych kar pieniężnych, co wynikało z kumulacji kilku elementów: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania, braku możliwości miarkowania jej wysokości. Sformułowano pogląd, że art. 42 Konstytucji RP dotyczy także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań w sferze ekonomicznej i prawnej (zob. B. Majchrzak, *tamże*, s. 149–153, oraz powalane tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

W konsekwencji w piśmiennictwie sformułowany został pogląd o istnieniu dwóch typów odpowiedzialności administracyjnej: odpowiedzialności administracyjnej *sensu stricto* (obiektywnej odpowiedzialności w tzw. ujęciu tradycyjnym) oraz penalnej odpowiedzialności administracyjnej (indywidualizowanej, stanowiącej tzw. nowe zjawisko) (zob. M. Król-Bogomilska, *Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica*, LV (2012), s. 58). Jedynie w wypadku stwierdzenia represyjnego charakteru kary administracyjnej (charakteru „karnego” *sensu largo*) Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego, powinność tę wywodząc z konstytucyjnych zasad: zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP) oraz proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jednakże nawet w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie uczynił dotychczas wyłomu w regule nieodnoszenia wzorca wynikającego z art. 42 Konstytucji RP do odpowiedzialności administracyjnej. W uzasadnieniu postanowienia z 29 lutego 2012 r. (Ts 339/08) zasugerował jedynie możliwość odpowiedniego stosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji RP do postępowań administracyjnych, jak również stosowania tego przepisu wprost, jeżeli konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, o czym przesądzać ma stopień jej represyjności (zob. B. Majchrzak, *tamże*, s. 152–154, oraz powalane tam orzecznictwo i piśmiennictwo). Powołany wyżej pogląd nie dotyczy jednak obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej (w tzw. ujęciu tradycyjnym).

W niniejszej sprawie decyzją z dnia 19 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 10.000 zł (będącej równo-

wartością 2.264 euro) za brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej w postępowaniu w sprawie podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, poprzez odmowę i utrudnianie składania w toku kontroli wyjaśnień do protokołu oraz czasową odmowę dostępu do zasobów korespondencji elektronicznej przedsiębiorcy prowadzonej w ramach działalności gospodarczej. Wymierzając tę karę Prezes Urzędu kierował się zasadą proporcjonalności, a także uwzględnił kryteria określone w art. 111 u.o.k.k., a więc w szczególności: okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie tych przepisów. Kara pieniężna stanowiła zaledwie 0,276% przychodu powoda w roku poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji. Sądy obu instancji ustaliły, że powód naruszył istotne obowiązki przedsiębiorcy w toku kontroli, nie współpracując we właściwy sposób z organem antymonopolowym. Pomimo, że miał świadomość ustawowych obowiązków przedsiębiorcy w toku czynności kontrolnych, podejmował działania nakierowane na uniemożliwienie kontrolującemu ustalenia okoliczności istotnych dla postępowania dotyczącego podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Działania powoda miały więc charakter zawiniony, obejmujący umyślną postać winy. Okoliczność ta została prawidłowo uwzględniona przez Sąd Apelacyjny przy wymiarze kary jako okoliczności naruszenia przepisów ustawy, o których mowa w art. 111 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji). Natomiast z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, której ze względu na stopień jej represyjności w niniejszej sprawie nie można przypisać charakteru karnego *sensu largo*, winy nie można było traktować jako przesłanki statuującej odpowiedzialność powoda.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 16 lipca 2019 r.

I NSK 5/19

Teza:

W przypadku praktyki nadużycia pozycji dominującej na rynku, określonej w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2019, poz. 369), polegającej na narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów – gdy do narzucenia dochodzi w zawieranej umowie, zaś zbiór kontrahentów jest określony i zamknięty – zaniechanie praktyki należy wiązać z zawarciem umowy. Konsekwentnie początek biegu przedawnienia wszczynania postępowania antymonopolowego należy wiązać z końcem roku, w którym została zawarta umowa.

Przewodniczący: sędzia SN Marcin Łochowski.

Sędziowie SN: Tomasz Demendecki, Oktawian Nawrot (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o nadużywanie pozycji dominującej

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 lipca 2019 r.

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 2 października 2018 r., sygn. akt VII AGa (...)

1. uchyła zaskarżony wyrok w całości i zmienia wyrok Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. akt XVII (...) w ten sposób, że w punkcie pierwszym uchyła w całości decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 grudnia 2013 r., nr (...), stwierdzając jednocześnie, że zaskarżona decyzja nie została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, a w punkcie drugim zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Gminy S. kwotę 1360 zł (tysiąc trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

2. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Gminy S. kwotę 3350 zł (trzy tysiące trzysta pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 11 grudnia 2012 r. Pozwany – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Powoda – Gminę S. pozycji dominującej na lokalnym rynku hurtowego odbioru i oczyszczania ścieków pochodzących z gmin ościennych M. i S., w związku z bez-

pośrednim narzucaniem nieuczciwych cen za usługę przyjęcia ścieków i ich oczyszczenia, w następstwie stosowania dla dostawców hurtowych cen za tę usługę w wysokości odpowiadającej cenie określonej w taryfie obowiązującej odbiorców z Gminy S., sporządzonej w oparciu o kalkulację obejmującą koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem oczyszczalni i całej sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy S.

W dniu 30 grudnia 2013 r. Pozwany wydał decyzję stwierdzającą, że Gmina S. (dalej: „Powód”) dopuściła się naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: „ustawa” lub „u.o.k.i.k.”), tj. zakazu nadużywania pozycji dominującej (dalej: „decyzja”). W przedmiotowej decyzji Powód nakazał Pozwanemu zaniechania stosowania stwierdzonych praktyk oraz nałożył na Pozwanego karę pieniężną w wysokości 8.690 zł.

Odwołując się od powyższej decyzji, Powód wniósł o umorzenie postępowania antymonopolowego na podstawie art. 93 w zw. z art. 83 ustawy oraz art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ze względu na upływ terminu przedawnienia oraz na to, że Powód nie nadużywał pozycji dominującej. Na wypadek nieuwzględnienia tego żądania, Powód wniósł o wydanie decyzji w trybie art. 12 ust. 1 ustawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK” lub „Sąd Okręgowy”) oddalił odwołanie, uznając za niezasadne zarzuty podniesione przez Powoda.

Od powyższego wyroku Sądu Okręgowego apelację wniósł Powód, zaskarżając wyrok w całości i wnosząc o jego zmianę poprzez zmianę zaskarżonej decyzji i niestwierdzenie stosowania przez Gminę S. praktyki ograniczającej konkurencję, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zmianę punktu II decyzji i uchylenie nałożonej na Powoda kary pieniężnej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z dnia 21 października 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) (dalej: „Sąd Apelacyjny”) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję (sygn. akt VI ACa (...)). Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji, natomiast jako przyczynę uchylenia decyzji wskazał naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że Powód dopuścił się praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużyciu pozycji dominującej na rynku hurtowego odbioru i oczyszczania ścieków.

Na skutek skargi kasacyjnej Pozwanego Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 20 marca 2018 r. (III SK 5/17), uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W toku ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd Apelacyjny strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska.

Wyrokiem z dnia 2 października 2018 r. (VII AGa (...)) Sąd Apelacyjny oddalił apelację Powoda, a ponadto zasądził od Powoda na rzecz Pozwanego kwotę 900 zł (dziewięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

W wyroku tym Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy. Wskazał ponadto, że rozważania prawne sądu pierwszej instancji są prawidłowe.

Sąd Apelacyjny, będąc związany na podstawie art. 398²⁰ k.p.c. wykładnią prawa dokonaną przez Sąd Najwyższy, podzielił stanowisko sądu kasacyjnego, nie uwzględniając żadnego z zarzutów apelacyjnych Powoda.

Powyższy wyrok został zaskarżony w całości skargą kasacyjną Powoda.

Zaskarżonemu wyrokowi Powód zarzucił:

1. na podstawie art. 393³ § 1 pkt 1 k.p.c. – naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 93 w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie konkurencji i konsumentów i uznanie, że Powód, dopuściwszy się praktyki nadużycia pozycji dominującej na rynku, polegającej na narzucaniu nieuczciwych cen, kontynuował tę praktykę po zawarciu umów: z gminą S. w dniu 2.12.2004 r., zaś z P. Sp. z o.o. w M. w dniu 1.07.2008 r.;

2. na podstawie art. 393³ § 1 pkt 1 k.p.c. – naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, przez utrzymanie w mocy decyzji Pozwanego Prezesa UOKiK o nałożeniu na Powoda kary pieniężnej w sytuacji, gdy brak było ku temu podstaw.

W związku z powyższymi zarzutami, powołując się na art. 398⁴ § 1 pkt 3 i 398¹⁵ § 1 k.p.c., Powód wniósł o:

1. uchylenie w całości:

- zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego o sygn. akt VII AGa (...),
- wyroku Sądu Okręgowego w W. o sygn. akt XVII (...),
- decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr (...).

2. zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda zwrotu kosztów postępowania sądowego, tj. wniesionych przez Powoda opłat sądowych oraz kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym, Sądem Apelacyjnym w (...) i SOKiK w maksymalnej wysokości przewidzianej przez przepisy.

Jednocześnie Powód wniósł do Sądu Apelacyjnego o wstrzymanie wykonania zaskarżonego wyroku do czasu zakończenia postępowania kasacyjnego, ze względu na możliwość wyrządzenia Powodowi niepowetowanej szkody na skutek wykonania wyroku.

Na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Powód wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wobec występowania w niniejszej sprawie następującego, istotnego zagadnienia prawnego:

„Czy świetle art. 93 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798) prawidłowym jest uznanie, że w przypadku praktyki nadużycia pozycji dominującej na rynku, określonej w art. 9 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, polegającej na narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów – gdy dochodzi do tego narzucenia w zawieranej przez dominanta i jego kontrahenta umowie – zaniechanie praktyki należy wiązać z zawarciem umowy ustalającej owe warunki, w tym cenowe, ergo – czy początek biegu przedawnienia wszczynania postępowania antymonopolowego należy wiązać z końcem roku, w którym zawarta została ta umowa, czy też trafna jest teza (zawarta w zaskarżonym wyroku Sądu Apelacyjnego), że dla potrzeb stosowania art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawarcie umów jest podstawą przyjęcia zaprzestania stosowania praktyk określonych w art. 9 ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie zaś w art. 9 ust. 2 pkt 1 tej ustawy”.

W związku z powyższymi zarzutami i wnioskami, z powołaniem się na art. 398¹¹ § 1 k.p.c., Powód wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadniając skargę kasacyjną, Powód uznał za utrwalony w judykaturze pogląd, w świetle którego, w przypadku praktyk nadużycia pozycji dominującej, polegających na narzucaniu uciążliwych warunków umów, przynoszących narzucającemu nieuzasadnione korzyści, zaniechanie ich następuje wraz zawarciem umowy zawierającej te warunki.

Powód wskazał, że praktyka określona w art. 9 ust. 2 pkt 6 Ustawy antymonopolowej jest typową praktyką przedumowną, która urzeczywistnia się w fazie negocjacji, gdyż jedynie wtedy dochodzić może do narzucania warunków umów. Po zawarciu umowy, uciążliwe i nierównoprawne warunki nie są już narzucane, lecz wykonywane. Zatem moment zawarcia umowy przesądza o tym, że określona praktyka przestaje być stosowana i z tą chwilą zaczyna biec termin przedawnienia wszczęcia postępowania antymonopolowego, o którym mowa w art. 93 ustawy. Zatem w ocenie Pozwanego wraz z zawarciem umowy ustaje stan narzucania warunku umownego i rozpoczyna się faza wykonywania umowy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Pozwany wniósł o:

1. nieprzyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania albo
2. oddalenie skargi kasacyjnej oraz
3. zasądzenie od Powoda na rzecz strony Pozwanej kosztów procesu według norm przepisanych – kosztów zastępstwa procesowego.

Pozwany nie zgodził się z podniesionym przez Powoda zarzutem przedawnienia, wskazując, że jest on sprzeczny z ugruntowaną doktryną oraz orzecznictwem. W konsekwencji w jego ocenie zaniechanie praktyki polegającej na prowadzeniu lub zaniechaniu działań faktycznych następuje z chwilą odstąpienia od zachowań antykonkurencyjnych, nie zaś w momencie zawarcia umowy. Praktyka Powoda nie została zaprzestana z datą podpisania umowy o świadczenie usług hurtowego odbioru ścieków, lecz – w ocenie Pozwanego – praktyka ta w tej dacie się rozpoczęła i trwa nieprzerwanie.

Ponadto Pozwany uznał za błędne stanowisko Powoda, w świetle którego praktyka określona w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi kwalifikowaną postać praktyk określonych w art. 9 ust. 2 pkt 6 ponieważ odróżnia je jedynie to, że ta ostatnia zachodzi wówczas, gdy jest ona uciążliwa i prowadzi do uzyskiwania przez dominanta nieuzasadnionych korzyści, podczas gdy w przypadku praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 1 warunki takie nie muszą być spełnione. Różnice te – w uznaniu Powoda – decydują o kwalifikacji danej praktyki, a w konsekwencji determinują moment, od którego zaczyna biec termin jej przedawnienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się mieć uzasadnione podstawy.

Odniesienia się w pierwszej kolejności wymaga podniesiony przez Powoda zarzut upływu terminu, w którym dopuszczalne jest wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Zgodnie z art. 93 ustawy antymonopolowej w brzmieniu obowiązującym w dacie wszczęcia przez Pozwanego postępowania antymonopolowego: „Nie wszczynają się postępowania w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynął rok”.

W realiach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że postępowanie zostało wszczęte postanowieniem Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 11 grudnia 2012 r. Jako bardziej złożona jawi się natomiast kwestia ustalenia momentu, w którym doszło do zaprzestania tychże praktyk w myśl art. 93 ust. 1 ustawy. Właśnie wokół tego problemu oscyluje główny zarzut kasacyjny podniesiony przez powoda.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w dotychczasowym orzecznictwie spotkać można jedynie nieliczne wypowiedzi judykatury w zakresie art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pogląd, zgodnie z którym określenie wspólnego momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia dla wszystkich praktyk po-

legających na nadużywaniu pozycji dominującej nie jest możliwe. Zachowania, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy przybierać mogą różnorodną postać, zaś ich wyczerpujące stypizowanie w ustawie byłoby zadaniem niełatwym, jeśli w ogóle możliwym. Świadczy o tym m.in. fakt, iż ustawodawca w art. 9 ust. 2 ustawy zdecydował się na typizację jedynie przykładowych zachowań nadużywających pozycję dominującą, pozostawiając organom antymonopolowym dużą swobodę w analizowanym zakresie. Owa różnorodność sprawia, że określenia właściwego momentu, od którego termin przedawnienia rozpoczyna swój bieg należy dokonywać osobno w stosunku do poszczególnych kategorii zachowań przy wszechstronnym uwzględnieniu ich cech charakterystycznych.

Zauważyć należy, że przepis art. 93 ustawy stanowi uregulowanie o charakterze *legi specialis* w stosunku do art. 76 ustawy, określającego ogólny termin przedawnienia wszczęcia postępowania przez Prezesa UOKiK. W tym kontekście przy interpretacji uregulowań odnoszonych się do przedawnienia wszczęcia postępowania antymonopolowego powinny zostać uwzględnione cele i funkcje ogólnego terminu przedawnienia z art. 76 ustawy.

Institucja przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy antymonopolowej służy zabezpieczeniu obrotu prawnego przed negatywnymi skutkami wynikającymi z trwającej przez dłuższy czas bezczynności organów publicznych w zakresie wykrywania i zapobiegania praktykom nadużywania pozycji dominującej. Ingerencja ze strony organu antymonopolowego w ukształtowane i trwające przez dłuższy czas stosunki prawne prowadzić może do istotnego zachwiania pewności i stabilności obrotu w wielu – często bardzo wrażliwych – obszarach.

Kryterium wskazane w skardze kasacyjnej jako relewantne dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia w postaci momentu zawarcia umowy zyskało szeroką aprobatę w orzecznictwie sądowym na gruncie art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy. W wyroku z dnia 5 stycznia 2007 r. (III SK 17/06) Sąd Najwyższy stwierdził, że „[d]o narzucenia warunków koniecznych jest zawarcie umowy. Wynika to z założenia, zgodnie z którym do narzucenia uciążliwych warunków umów dochodzi w fazie negocjacji. Gdy dochodzi do zawarcia umowy uciążliwe i nierównoprawne warunki nie są już narzucane, lecz wykonywane” (tak też Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2005 r., III SZP 4/05; a także w wyrokach z dnia 19 marca 2003 r., I CKN 81/01; z dnia 7 marca 2003 r., I CKN 79/01). Podobnie w wyroku z dnia 19 marca 2003 r. Sąd Najwyższy wskazał, że w przypadku praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy początek biegu rocznego terminu dla wszczęcia postępowania antymonopolowego rozpoczyna się z końcem roku, w którym zawarto umowę narzucającą uciążliwe warunki. Sąd Najwyższy podkreślił w tym kontekście, że chwila uzyskania nieuzasadnionych korzyści przez podmiot dominujący nie miała wpływu na rozpoczęcie biegu tego terminu (I CKN 81/01).

Także w praktyce orzeczniczej Sądu Okręgowego w W. – Sądu Antymonopolowego wyrażany jest pogląd, że do narzucania cen nieuczciwych dochodzi już w trakcie negocjacji, a nawet złożenia oferty cenowej, bez względu na to czy doszłoby do zawarcia określonej umowy czy też nie (zob. Wyrok Sądu Okręgowego w W. – Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr (...)).

W kontekście powyższego, w pierwszej kolejności rozważenia wymaga stosunek art. 9 ust. 2 pkt 6 do art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dyspozycja pierwszego ze wskazanych przepisów może się zaktualizować jedynie wówczas, gdy między dominantem a drugą stroną (pozostałymi stronami) dojdzie do zawarcia umowy zawierającej niekorzystne warunki, przynoszących dominantowi nieuzasadnione korzyści.

Tymczasem w świetle art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy istotne jest, aby doszło do narzucenia nieuczciwych cen bez względu na to, czy powyższe przynosi dominantowi jakiegokolwiek korzyści czy też nie. Ponadto ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie ogranicza w art. 9 ust. 2 pkt. 1 sposobów „narzucenia” jedynie do zawarcia umowy, dopuszczając w tym zakresie inne źródła, w tym czynności faktyczne.

Niezależnie od powyższego, nie ulega wątpliwości, że w praktyce obrotu najbardziej rozpowszechnionym sposobem ustalania cen za określone towary i usługi – zarówno między przedsiębiorcami, jak i między przedsiębiorcami a konsumentami – jawią się umowy cywilnoprawne.

Powyższe prowadzi do wniosku, że liczne stany faktyczne mogą zostać zakwalifikowane jednocześnie zarówno jako zachowania stypizowane w pkt. 1, jak i w pkt. 6 ust. 2 art. 6 ustawy. Prowadzi to do wniosku, że w sytuacjach, gdy źródłem „narzucenia”, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 jest umowa, zaś zakres kontrahentów jest określony i zamknięty, za relewantne w myśl art. 93 ust. 1 ustawy należy uznać to samo kryterium, jak w przypadku art. 9 ust. 2 pkt 6, tj. moment zawarcia umowy. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłyby do nieuprawnionego różnicowania podmiotów znajdujących się podobnej sytuacji faktycznej i prawnej, a ponadto przyznawałoby Prezesowi UOKiK szeroką zakreśloną swobodę, dalece wykraczającą poza granice jego ustawowych kompetencji. Taki stan także pozbawiłby potencjalnych adresatów analizowanych norm możliwości skorzystania z konstytucyjnie zagwarantowanego standardu pewności prawa i przewidywalności rozstrzygnięć organów administracji.

Przypomnieć należy, że powyższe stanowisko uzyskało aprobatę w orzecznictwie i literaturze już na gruncie art. 5 ust 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 nr 14 poz. 88 ze zm.), uznającego za nadużycie pozycji dominującej nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży, oraz sprzedaż poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów. W wyroku z dnia 7 marca 2003 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „początek biegu terminu dla wszczęcia postępowania antymonopolowego należałoby łączyć z datą zawarcia umowy, w której narzucono kontrahentowi uciążliwe warunki umowy lub na podstawie której dokonano sprzedaży towarów w sposób uprzywilejowujący niektórych kontrahentów” (I CKN 79/01).

W realiach niniejszej sprawy na szczególne uwzględnienie zasługuje fakt, że katalog potencjalnych kontrahentów, w stosunku do których Powód mógł wypełnić dyspozycję art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej był określony i zamknięty, a tym samym został definitywnie wyczerpany. Jednoznacznie wynika to z zawartego w decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK w niniejszej sprawie określenia rynku właściwego w ujęciu geograficznym. W decyzji wskazano bowiem, że „specyfika działalności na rynku produktowym hurtowego odbioru i oczyszczania ścieków uniemożliwia prowadzenie tej działalności poza rynkiem lokalnym, ze względu na wymogi techniczne i opłacalność ekonomiczną. Po stronie podażowej uczestnikiem tak określonego rynku właściwego jest Gmina S., natomiast po stronie popytowej kontrahenci, tj. gminy ościenne: M. i S. za pośrednictwem przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających na ich terenie, a w konsekwencji dostawcy ścieków z miejscowości położonych na terenie gmin ościennych w ramach: świadczonych usług zbiorowego odprowadzania ścieków” (s. 19 decyzji). Powyższe oznacza, że zawarcie umów z gminami ościennymi M. oraz S. wyczerpało zakres potencjalnych kontrahentów, a tym samym możliwość kontynuowania praktyki narzucania nieuczciwych cen.

Wobec powyższego w ocenie Sądu Najwyższego w realiach niniejszej sprawy zasadne jest przyjęcie, że zachowanie uznane przez Prezesa UOKiK za spełniające dyspozycję art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej ustało najpóźniej w momencie zawarcia ostatniej z wyżej wymienionych umów, tj. w momencie zawarcia umowy między Powodem a Gminą M. w dniu 1 lipca 2008 r.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁶ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 99 i art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r.

I NSK 7/18

Tezy:

1. Wysokość kary powinna zostać ustalona odrębnie w odniesieniu do każdego z uczestników porozumienia (ograniczającego konkurencję) przy zastosowaniu takich samych przesłanek (czynników) wymiaru kary i uwzględnieniu okoliczności indywidualizujących sytuację każdego uczestnika. Przy prawidłowym zastosowaniu tych kryteriów ustalone kary będą zgodne z art. 101 ust. 1 i 104 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), mimo że wysokość kwotowa poszczególnych kar będzie od siebie, czasami nawet znacznie, odbiegać.

2. Sąd, wymierzając karę uczestnikowi porozumienia, korzystającemu z dobrodziejstwa art. 103a ust. 3 u.o.k.k. powinien w pierwszej kolejności wskazać, jaka jest wysokość kary ustalona na podstawie tego przepisu, następnie wskazać dodatkowe okoliczności rzutujące na wysokość kary, wyjaśniając, czy i w jakim stopniu wpływają na złagodzenie lub zaostrzenie kary, a dopiero na końcu określić ostateczną wysokość kary. Brak argumentacji w tym zakresie wyklucza kontrolę prawidłowości wymiaru kary.

Przewodniczący: sędzia SN Marcin Łochowski (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Paweł Księżak, Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa T. S.A. w D.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanych P. sp. z o.o. w upadłości w D. i C. sp. z o.o. w W.

o zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję

oraz z powództwa P. sp. z o.o. w upadłości w D.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanych T. S.A. w D. i C. sp. z o.o. w W.

o zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 stycznia 2019 r.

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 17 października 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok częściowo, tj. w punkcie drugim w zakresie, w jakim apelacja pozwanego została oddalona, oraz w punkcie trzecim w całości i przekazuje sprawę w tej części do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...), pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzją z dnia 24 maja 2010 r. nr (...) uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm. – dalej, jako: „u.o.k.k.”) zawarcie przez T. S.A. w D., C. sp. z o.o. w W. i P. sp. z o.o. w W. na krajowym rynku hurtowego obrotu farbami i lakierami porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ustalaniu detalicznych cen odsprzedaży farb i lakierów T. S.A. stosowanych przez C. sp. z o.o. oraz P. sp. z o.o. i stwierdził jej zaniechanie z dniem 31 grudnia 2006 r.

W konsekwencji, Prezes UOKiK: (1) nałożył na P. sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 39.005.835,16 zł, płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., (2) nałożył na T. S.A. karę pieniężną w wysokości 9.317.704,18 zł, płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., (3) odstąpił od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., na C. sp. z o.o. z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. Nadto, na podstawie art. 72 i 75 w zw. z art. 131 ust. 1 u.o.k.k. rozstrzygnął o kosztach postępowania antymonopolowego.

Po rozpoznaniu odwołań T. S.A. oraz P. sp. z o.o. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 28 listopada 2014 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że w punkcie II. obniżył karę pieniężną nałożoną na P. sp. z o.o. do kwoty 699.656,23 zł, a w punkcie III. obniżył karę pieniężną nałożoną na T. S.A. do kwoty 1.820.308,50 zł, oddalając odwołania w pozostałym zakresie oraz znosząc wzajemnie między stronami koszty postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że T. S.A. jest częścią (...) koncernu farbiarskiego T., który zajmuje się produkcją farb i powłok malarskich na użytek profesjonalistów, użytkowników-amatorów oraz przemysłu. Spółka produkuje wyroby farbiarskie pod następującymi markami: T., B., P. Produkty T. obejmują farby i lakiery (przeznaczone do malowania powierzchni wewnętrznych i zewnętrznych), tynki, środki do drewna, środki do przygotowania gruntu, narzędzia. W okresie objętym przedmiotowym postępowaniem najważniejszym wyrobem powódki były farby marki „J.”.

C. sp. z o.o. prowadzi na terenie Polski działalność w zakresie sprzedaży detalicznej artykułów budowlanych, dekoracyjnych, a także elementów wyposażenia wnętrz i ogrodów, poprzez utworzoną w tym celu sieć handlową marketów budowlanych (D.). W okresie objętym decyzją, jak też obecnie, oferuje produkty T. należące do następujących grup: farby i tynki, środki do drewna, przygotowanie gruntu, narzędzia we wszystkich sklepach należących do spółki. Sklepy te działają pod firmami C. i B.

Podobnie, P. sp. z o.o. prowadzi na terenie Polski działalność w zakresie sprzedaży detalicznej oraz artykułów budowlanych, dekoracyjnych, jak również elementów wyposażenia wnętrz i ogrodów, poprzez utworzoną w tym celu sieć handlową marketów budowlanych (markety D.). P. oferuje szeroką gamę produktów T. we wszystkich sklepach należących do spółki.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Prezesa UOKiK, co do produktów, których dotyczyło zawarte porozumienie cenowe. Porozumienie dotyczyło ponad 300 farb i lakierów produkowanych przez T. S.A. Porozumienie obejmowało cały asortyment wskazywany w cenniku przedstawianym przez producenta sklepom C. i P., nie wyłączając farb do mieszalników. Skutek porozumienia został wywarty na najważniejsze i najbardziej

rozpoznawalne produkty producenta, określane przez świadków, jako „t.”. Skutek porozumienia co do pozostałych produktów był, w ocenie Sądu Okręgowego, znacznie łagodniejszy.

Według Sądu pierwszej instancji, co najmniej od 2000 r. do 30 grudnia 2006 r. poziom minimalnych cen odsprzedaży farb i lakierów produkowanych przez T. S.A. był uzgadniany z C. sp. z o.o. W roku 2002 do porozumienia cenowego przystąpił P. sp. z o.o. Uzgodnienia pomiędzy uczestnikami porozumienia w początkowej fazie polegały na ustalaniu minimalnych cen odsprzedaży wybranych produktów T. Natomiast od roku 2004 nastąpiła intensyfikacja działań pomiędzy uczestnikami porozumienia. Miało to miejsce w zasadzie do końca 2006 r. Mimo różnego nasilenia oddziaływania porozumienia i jego skutków na ustalonym rynku właściwym oraz różnym okresie przystępowania do niego poszczególnych jego uczestników, Sąd Okręgowy uznał, że porozumienie to miało charakter ciągły i jednolity.

Sąd pierwszej instancji w pełni podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Prezesa UOKiK, co do tego, iż inicjatorem porozumienia, był producent – T. S.A. Producent ustalał wysokość minimalnych sugerowanych cen sprzedaży i przesyłał je pozostałym uczestnikom porozumienia w cennikach. Pilnował również, aby ceny produktów należących do „t.” nie spadały poniżej sugerowanych cen minimalnych, a doprowadzenie do tego stanu zajmowało osobom zatrudnionych w spółce T. około połowę czasu pracy.

Sąd Okręgowy zgodził się także z ustaleniami Prezesa UOKiK, dotyczącymi rynku właściwego. Rynkiem, na którym doszło do zawarcia porozumienia co do ustalenia minimalnych cen sprzedaży był krajowy rynek hurtowego obrotu farbami i lakierami, natomiast skutek zawartego porozumienia nastąpił na lokalnych detalicznych rynkach sprzedaży farb i lakierów przez sieci D. obejmujących obszar całego kraju.

W dniu 5 stycznia 2007 r. C. sp. z o.o. złożyła na podstawie art. 103a u.o.k.k. wniosek o odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej. T. sp. z o.o. złożyła taki wniosek w dniu 8 maja 2008 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, Prezes UOKiK prawidłowo ocenił, iż C. sp. z o.o. jako pierwsza wystąpiła z wnioskiem leniency, a nadto producent był inicjatorem porozumienia. Sąd Okręgowy zważył, że w praktyce orzeczniczej przyjęto jednoznacznie, że inicjatorem porozumienia jest przedsiębiorca, który odegrał wiodącą rolę w zawarciu porozumienia, z własnej inicjatywy stworzył system porozumienia cenowego, a następnie skierował taki system do pozostałych uczestników nakłaniając ich do jego zastosowania.

Sąd pierwszej instancji uznał za okoliczność niekwestionowaną przez żadną ze stron, występowanie w 1999 r. tzw. „wojen cenowych”, obejmujących też produkty T., a w szczególności najważniejszy produkt – „J.”. Niskie marże na farby prowadziły do prognozy opłacalności produkcji. Dlatego zawarcie porozumienia i jego wykonanie było przede wszystkim korzystne dla producenta, który w ten sposób mógłby kontrolować ceny na półce sklepowej, aby nie obniżyły się poniżej opłacalnego poziomu oraz uniknąć wojen cenowych prowadzących do nadmiernej obniżki cen sprzedaży, a tym samym marży. Rok 2000, jako początek porozumienia, wskazał sam producent, a zdaniem Sądu Okręgowego właśnie ta data w połączeniu z „wojną cenową” jaka miała miejsce w 1999 r., wskazuje na T. jako inicjatora porozumienia. Tym samym nie mógł wobec tego przedsiębiorcy zostać zastosowany art. 103a u.o.k.k., wobec treści pkt 4 tego przepisu.

Według Sądu pierwszej instancji, brak było podstaw do oceny zawartego porozumienia jako „bardzo poważnego”. Porozumienie zawarte między przedsiębiorcami miało charakter mieszany – wertykalno-horyzontalny. Brak było dowodów na to, że uczestnicy porozumienia C. sp. z o.o. i P. sp. z o.o. mieli między sobą jakiegokolwiek kontakty bezpośrednie związane z porozumieniem. Zнали co prawda ceny minimalne, za jakie powinni sprzeda-

wać produkty i akceptowali zawarte porozumienie dotyczące cen minimalnych, jednakże była to dolna granica minimalna poza jaką cena spaść nie powinna. Powyżej tej ceny obaj konkurenci mieli wolność w ustalaniu ceny sprzedaży, producent nie ustalił ceny sztywnej na swoje produkty. Sąd Okręgowy przyjął, że porozumienie można zakwalifikować jako „naruszenie poważne” konkurencji.

Prezes UOKiK uznał, że porozumienie obejmowało wszystkie produkty producenta. Sąd pierwszej instancji tezę tą uznał za udowodnioną, jednakże, w ocenie Sądu Okręgowego, zgromadzony materiał dowodowy dał asumpt do stwierdzenia różnych skutków porozumienia w zależności od produktu. Wpływ różnego skutku porozumienia cenowego dla różnych produktów, wywierał istotny wpływ na wymiar kary dla uczestników porozumienia. System dystrybucji farb i lakierów w Polsce jest bardzo dobrze rozwinięty, a sieć sklepów tak D., jak i „ryнку tradycyjnego” jest bardzo duża. Nie jest to zatem produkt ani o szerokim zapotrzebowaniu przez konsumenta, ani trudno dostępny, wobec czego nie było podstaw do zastrzeżenia kary z uwagi na specyfikę rynku, na którym doszło do porozumienia.

Według Sądu Okręgowego, twierdzenia pozwanego, że wzrost cen farb producenta mógłby prowadzić do wzrostu cen innych produktów lub usług są gołosłowne i nie zostały w żaden sposób udowodnione. Sąd pierwszej instancji podzielił zarzut producenta w zakresie błędnej oceny Prezesa UOKiK, który stwierdził, że zawarte porozumienie miało charakter eksploatacyjny. Jest to przesłanka o bardzo skomplikowanym charakterze i rzeczywiście mogąca uzasadniać zastrzeżenie kary, o ile zostanie udowodniona. W ocenie Sądu Okręgowego, porozumienie wywarło skutek jedynie na kilkanaście produktów powoda, a nadto miały one swoje substytuty na ustalonym rynku właściwym.

Mając na uwadze fakt, że to producent był inicjatorem i koordynatorem porozumienia, nie było podstaw dla stwierdzenia, że działał on pod przymusem pozostałych uczestników porozumienia. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, pozostali uczestnicy zмовы byli aktywnymi uczestnikami porozumienia, podobnie jak T., który porozumienie koordynowała. Ponieważ porozumienie trwało od 2000 do 2006 r., to było to porozumienie długotrwałe.

Sąd Okręgowy uznał, że kara zastosowany wobec producenta naruszała zasadę proporcjonalności. Współpraca z Prezesem UOKiK przez inicjatora porozumienia i jego głównego koordynatora, wobec którego nie mogło być zastosowane dobrodziejstwo leniency, nie wykluczała zastosowania wobec niego znacznych środków łagodzących. Niewątpliwie T. S.A. przedstawiła Prezesowi UOKiK bardzo znaczącą ilość materiału dowodowego, którego nie mógł przedstawić uczestnik objęty programem leniency, dzięki czemu można było dokonać całościowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności ustalić pełny zakres uczestników porozumienia. Takie zachowanie powoda, w ocenie Sądu pierwszej instancji, powinno zostać nagrodzone i znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w wymiarze kary. Sąd Okręgowy, powołując się na Wytyczne Komisji Europejskiej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie metody ustalania wysokości grzywnien nakładanych na podstawie art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003 wskazał, że wśród okoliczności łagodzących wymieniono: aktywną współpracę przedsiębiorstwa z Komisją, wykraczającą poza zakres prawnego zobowiązania do współpracy i dostarczenia dowodu na zaprzestaniu naruszenia przepisów. Obie przesłanki, w opinii Sądu pierwszej instancji, producent spełnił i powinny one znaleźć pełniejsze odzwierciedlenie w wymierzonej temu przedsiębiorcy karze.

Zdaniem Sądu Okręgowego, Prezes UOKiK nie przedstawił natomiast żadnego dowodu na to, że P. sp. z o.o. brał udział w porozumieniu przed 2002 r. Tak więc Sąd uznał, że P. przystąpił do tego porozumienia w roku 2002, zmieniając w tym zakresie ustalenia poczynione przez Prezesa UOKiK w zaskarżonej decyzji.

Na wymiar kary nałożonej na P. sp. z o.o. miał wpływ krótszy okres w jakim powód był uczestnikiem porozumienia od pozostałych podmiotów. Obniżając karę wymierzoną temu powodowi, Sąd pierwszej instancji miał na uwadze fakt, iż był on znacznie mniej aktywnym członkiem porozumienia niż pozostali jego uczestnicy, a nadto złą sytuację finansową w jakiej obecnie znalazł się P. sp. z o.o.

Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że T. S.A., C. sp. z o.o. i P. sp. z o.o. zawarły porozumienie, którego celem było świadome zastąpienie związanego z konkurencją ryzyka praktyczną współpracą producenta z detalistami w zakresie ustalania sugerowanych minimalnych cen odsprzedaży konsumentom farb i lakierów produkowanych przez T. S.A. co naruszyło art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. Sąd Okręgowy zważył, że kara nałożona na odwołujących uwzględnić w należyty sposób okoliczności stwierdzonego naruszenia przepisów u.o.k.k.

Wymiar kary ustalony w zaskarżonej decyzji uwzględnić dyrektywy określone w art. 104 u.o.k.k., tj. okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy, a także przychody osiągane przez odwołujących. Sąd pierwszej instancji w przeważającej części nie zgodził się z zapatrywaniami Prezesa UOKiK, co do okoliczności łagodzących i obciążających przyjętych w decyzji, jako czynniki wpływające na wymiar kary. Sąd uznał, że istnieją podstawy do zmiany wysokości kary ze względu na: niewłaściwie przyjętą metodologię wymiaru kary oraz konieczność uwzględnienia dodatkowych czynników, jak nie odniesienie się przez Prezesa UOKiK do różnych skutków, które wystąpiły w stosunku do różnych grup towarów objętych porozumieniem, czy brak uwzględnienia części okoliczności łagodzących.

Apelacje od tego wyroku zostały wniesione przez T. S.A., P. sp. z o.o. oraz Prezesa UOKiK. Wyrokiem z dnia 17 października 2016 r. Sąd Apelacyjny oddalił wszystkie apelacje oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.

Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu Okręgowego. W szczególności Sąd Apelacyjny zaaprobował obniżenie nałożonych na uczestników porozumienia kar pieniężnych. Według Sądu Apelacyjnego, obniżone kary są bowiem adekwatne do stopnia naruszeń przepisów u.o.k.k. przez poszczególnych uczestników porozumienia oraz spełniają swój cel represyjny, prewencyjny i edukacyjny.

Odnosząc się do apelacji Prezesa UOKiK Sąd Apelacyjny wskazał, że porozumienie objęło wszystkie produkty producenta, ale skutek nie był jednakowy dla wszystkich produktów. Sąd odwoławczy podniósł również, że porozumienie nie wyeliminowało konkurencji, a jedynie ją ograniczyło, z uwagi na to, że porozumienie obejmowało jedynie część przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na rynku właściwym. Sąd Apelacyjny stwierdził nadto, że dokonane przez Sąd I instancji obniżenie kar pieniężnych, wbrew zarzutom apelacji, jest zasadne i wynika ze szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku okoliczności.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes UOKiK. W skardze kasacyjnej pozwany zaskarżył ten wyrok w części, tj. w punkcie II., w zakresie, w jakim apelacja pozwanej została oddalona oraz w punkcie III., zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie:

1) art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k. przez jego błędną wykładnię i uznanie, że: (a) ograniczające konkurencję porozumienie polegające na ustalaniu minimalnych cen odsprzedaży jest mniej szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji na rynku i mniej szkodliwe dla odbiorców końcowych niż ograniczające konkurencję porozumienie polegające na ustalaniu cen sztywnych, podczas gdy oba te

rodzaje porozumień są równie szkodliwe dla funkcjonowania konkurencji i w tym samym stopniu godzą w dobrobyt konsumentów, (b) charakter eksploatacyjny porozumienia zależy od zaistnienia przesłanki w postaci ekonomicznego pokrzywdzenia końcowego nabywcy, podczas gdy o eksploatacyjnym charakterze porozumienia decyduje przede wszystkim rodzaj interesów innych uczestników rynku, w które porozumienie godzi, co w konsekwencji doprowadziło do nadmiernego, niewspółmiernego do stopnia naruszenia przepisów ustawy obniżenia nałożonych kar pieniężnych dla T. S.A oraz P. sp. z o.o.;

2) art. 103a ust. 2 oraz art. 101 ust. 1 pkt 1 i art. 104 u.o.k.k. przez: (a) błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż przedsiębiorca, który jest inicjatorem oraz liderem zmowy i równocześnie złożył na podstawie art. 103a u.o.k.k. wniosek o odstąpienie od wymierzenia lub obniżenie kary pieniężnej nie może otrzymać kary łagodniejszej aniżeli jej uczestnik, który w porozumieniu uczestniczył krócej i z mniejszą intensywnością, (b) nieuwzględnienie przy zmianie wysokości kary pieniężnej dla T. S.A. okoliczności, iż przedsiębiorca ten złożył jako drugi wniosek o odstąpienie od wymierzenia lub obniżenie kary pieniężnej, co doprowadziło to znaczącego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na ten podmiot na podstawie okoliczności łagodzących wynikających z art. 104 u.o.k.k. oraz miało bezpośredni wpływ na zmniejszenie kary pieniężnej nałożonej na P. sp. z o.o. i w konsekwencji doprowadziło do wadliwego określenia kar pieniężnych nałożonych na te podmioty, (c) ustalenie wysokości kary nałożonej na wnioskodawcę leniency T. S.A. bez wskazania, jaka kara zostałaby nałożona na tego przedsiębiorcę oraz niewskazania przez Sąd Apelacyjny wysokości zastosowanej wobec tego przedsiębiorcy redukcji kary;

3) art. 104 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. przez błędne uznanie, że kara nałożona w decyzji na stronę postępowania naruszała zasadę proporcjonalności ze względu na fakt, że Prezes UOKiK nałożył w innym czasie, na innego przedsiębiorcę, w innych okolicznościach faktycznych karę niższą co w konsekwencji doprowadziło do niezasadnego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na T. S.A.;

4) art. 104 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 oraz w zw. z art. 45 u.o.k.k. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przekazanie przez przedsiębiorcę informacji żądanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 45 u.o.k.k. stanowi element współpracy, który powinien mieć wpływ na obniżenie kary pieniężnej;

5) art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k. przez błędne uznanie, że najważniejszą okolicznością decydującą o stopniu (wadze) naruszenia ustawy jest okoliczność rzeczywistych skutków rynkowych naruszenia, podczas gdy o stopniu naruszenia decyduje także w znacznej mierze specyfika (natura) naruszenia, co w konsekwencji doprowadziło do niezasadnego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na T. S.A. i P. sp. z o.o.

W konsekwencji skarżący wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną powodowie wnieśli o jej oddalenie oraz zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest oparta na uzasadnionych podstawach, chociaż nie wszystkie sformułowane w niej zarzuty są trafne.

1. Nie jest zasadny sformułowany w ramach pierwszej podstawy skargi zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k., chociaż nie sposób odmówić trafności części argumentów przytoczonych przez skarżącego dla uzasadnienia tego zarzutu.

Skarżący wywodzi, że przyjęcie przez Sąd Okręgowy, a za nim przez Sąd Apelacyjny, iż zawarte przez powodów porozumienie ustalające minimalne ceny sprzedaży było mniej szkodliwe dla konkurencji niż porozumienie ustalające ceny sztywne sprzedaży oraz, iż porozumienie to nie miało charakteru eksploatacyjnego, wynika z błędnej wykładni art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k. Rzecz jednak w tym, że żaden z tych przepisów nie daje podstaw do wyróżnienia spośród praktyk wskazanych w przepisach u.o.k.k. kategorii praktyk eksploatacyjnych, a także do gradacji porozumień ustalających ceny sprzedaży z punktu widzenia ich szkodliwości dla konkurencji.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. definiuje zakazane porozumienie, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym polegające na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Z kolei art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. stanowi podstawę do nałożenia przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorcę, który dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5 u.o.k.k., a więc zawarł zakazane porozumienie, kary w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Natomiast zgodnie z art. 104 u.o.k.k. przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103 u.o.k.k., należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Trudno z tych przepisów zdekodować normę prawną, która dawałaby podstawę do zakwalifikowania porozumienia zawartego przez strony jako praktyki eksploatacyjnej lub oceny porozumienia polegającego na ustaleniu cen sztywnych, jako mniej lub bardziej szkodliwego dla konkurencji niż porozumienie ustalające ceny minimalne.

W niniejszej sprawie oba sądy przy ocenie wymierzonej przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. kary pieniężnej odwołały się do różnorodnych okoliczności, które powinny mieć wpływ na wymiar kary, w tym do takich czynników jak kwalifikacja porozumienia stron jako praktyki nieeksploatacyjnej i oceny stopnia szkodliwości zawartego porozumienia dla konkurencji. Te dwa zagadnienia powinny więc zostać rozważone jako przesłanki (czynniki) wymiaru kary. Argumentacja na tej płaszczyźnie uzasadniałby zatem ewentualnie zarzut naruszenia art. 104 u.o.k.k. Innymi słowy, zarzut pozwanego sprowadza się do twierdzenia, że sądy dokonały błędnej oceny charakteru zawartego porozumienia, co miało wpływ na wysokość nałożonej na jego uczestników kar.

Przepisy u.o.k.k. z 2000 r. w odróżnieniu od obecnie obowiązującej u.o.k.k. z 2007 r. nie określały bliżej katalogu okoliczności, które powinny być brane pod rozwagę przy wymiarze kary. Przepis art. 104 u.o.k.k. stwierdzał jedynie, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy.

Orzecznictwo wypracowało jednak szereg przesłanek, uwzględnianych przy wymiarze kary. Nie pretendując do skonstruowania wyczerpującej listy tych czynników można wskazać, że wymierzając karę trzeba mieć przede wszystkim na względzie zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), tj. aby kara była proporcjonalna do rodzaju i szkodliwości konkretnej praktyki oraz skutków przez nią wywołanych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2009 r., III SK 5/09). Zasada proporcjonalności ma również znaczenie w innym aspekcie, uzasadniając wyłącznie sankcje o stopniu dolegliwości niezbędnym dla osiągnięcia zamierzonego celu. Kara powinna być też zindywidualizowana, aby należycie spełniała funkcje represyjną i prewencyjną (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., I CKN 793/98). Przy wymiarze kary istotna jest nadto szkodliwość zarzucanego czynu, adekwatność kary do stopnia zagrożenia interesu publicznoprawnego, możliwości

finansowe adresata decyzji, potencjał ekonomiczny naruszcyciela, korzyści finansowe, jakie naruszcyciel uzyskał wskutek stosowania praktyki (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r., III SK 16/07). Nie bez znaczenia jest też charakter naruszenia, rodzaj naruszonego dobra, znaczenie praktyki dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a w ramach funkcji represyjnej i prewencyjnej – konieczność ekonomicznej odczuwalności kary w stosunku do zakresu (skali) działalności przedsiębiorcy i rentowności tej działalności (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2014 r., III SK 34/13).

Na tle przepisów u.o.k.k. z 2000 r. nie był to z pewnością zamknięty katalog przesłanek wymiaru kary. Oznacza to, że takie czynniki jak szkodliwość porozumienia dla konkurencji, czy jego eksploatacyjny charakter mogą rzutować na wysokość wymierzonej kary przedsiębiorcy kary pieniężnej.

Nie ma racji skarżący twierdząc, że porozumienie polegające na ustalaniu minimalnych cen sprzedaży jest równie szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji na rynku jak porozumienie polegające na ustalaniu cen sztywnych. Nie dokonując bliższej analizy pojęcia konkurencji jako przedmiotu ochrony w świetle przepisów u.o.k.k., trzeba zgodzić się z wywodami obu sądów, że porozumienie ustalające minimalne ceny sprzedaży nie musi całkowicie wykluczać konkurencji cenowej między dystrybutorami, a jedynie tą konkurencję ogranicza. Nie budzi przecież wątpliwości, że dystrybutorzy, będący uczestnikami tego rodzaju porozumienia mogą konkurować cenowo nie tylko między sobą, ale także z innymi przedsiębiorcami na rynku, nie będącymi stronami porozumienia, w tym oferującymi produkty substytucyjne. To, na ile taka konkurencja jest realna, uzależnione jest przede wszystkim od relacji ustalonej w porozumieniu ceny minimalnej do ceny rynkowej produktów substytucyjnych. Jeżeli cena minimalna będzie niższa lub równa cenie rynkowej dóbr substytucyjnych, to konkurencja cenowa między uczestnikami porozumienia oraz między uczestnikami a innymi przedsiębiorcami będzie istnieć, chociaż w ograniczonym zakresie. Również ustalenie ceny minimalnej na poziomie wyższym niż cena rynkowa dóbr substytucyjnych nie wyklucza konkurencji cenowej między uczestnikami porozumienia.

Nie można przy tym ujmować pojęcia konkurencji w taki sposób, jak czyni to skarżący, sprowadzając ten mechanizm w zasadzie jedynie do podnoszenia dobrobytu konsumentów (skarga kasacyjna pozwanego – k. 3113–3114). Pod pojęciem konkurencji należy rozumieć proces rywalizacji niezależnych przedsiębiorców, który prowadzi do podniesienia poziomu dobrobytu konsumentów. Konkurencja jest zjawiskiem pozytywnym, prowadzącym do podniesienia efektywności całej gospodarki. Wymusza dbanie o konsumentów i ich interesy, poprzez oferowanie im coraz lepszych produktów, dodatkowych usług, nowych technologii, itp. Dlatego ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni mechanizm konkurencji przed wszelkiego rodzaju próbami jego ograniczenia, eliminacji lub zniekształcenia przez jedną z grup uczestników rynku – przedsiębiorców (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2006 r., III SK 15/06). Innymi słowy, konkurencja między przedsiębiorcami, wraz z innymi mechanizmami wolnorynkowymi, pozwala na efektywną alokację zasobów w gospodarce, co z kolei umożliwi wytwarzanie dóbr i oferowanie usług o jak najwyższej jakości w jak najniższej cenie. W świetle przepisów u.o.k.k. można wobec tego postawić tezę, że konkurencja podlega ochronie nie ze względu na nią samą (jako dobro samoistne), ale przede wszystkim ze względu na jej pozytywne dla gospodarki i ogółu społeczeństwa, w tym konsumentów, następstwa. Tak akcentowany przez skarżącego „dobrobyt konsumentów” jest jedynym z pozytywnych efektów konkurencji między przedsiębiorstwami. Porozumienie ustalające cenę minimalną sprzedaży godzi w interesy

konsumentów (dobrobyt konsumentów), powodując koniecznością nabywania dóbr objętych tym porozumieniem po wyższej cenie (a więc ogranicza jeden z pozytywnych skutków konkurencji), to jednak nie wyłącza całkowicie konkurencji (między uczestnikami porozumienia oraz między uczestnikami a innymi przedsiębiorcami) ujmowanej, jako mechanizm rywalizacji przedsiębiorców.

Słusznie zatem sądy w niniejszej sprawie przyjęły, że charakter ocenianego porozumienia ustalającego ceny minimalne – w kontekście potencjalnie możliwych innych porozumień, ustalających ceny sztywne – nie może zostać uznany za okoliczność wpływającą zaaostrzenie kary, skoro nie eliminuje całkowicie konkurencji cenowej.

Natomiast, klasyfikacja porozumienia stron jako praktyki eksploatacyjnej, wbrew wywiodom sądów, nie powinna budzić wątpliwości. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że praktyki eksploatacyjne godzą przede wszystkim w interesy kontrahentów przedsiębiorcy, a przy porozumieniach wertykalnych – w interesy nabywców końcowych, przynosząc przedsiębiorcom stosującym takie praktyki nieuzasadnione korzyści. Typowym przykładem takiej praktyki jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści (art. 8 ust. 2 pkt 6 u.o.k.k.). Natomiast, praktyki antykonkurencyjne godzą bezpośrednio w interesy konkurentów.

Sąd Okręgowy, a za nim Sąd Apelacyjny, przyjął, że porozumienie będące przedmiotem postępowania nie może być uznane za eksploatacyjne, ponieważ Prezes UOKiK nie wykazał, że uczestnicy tego porozumienia zawarli je w celu ekonomicznego pokrzywdzenia nabywcy końcowego. Nadto, pozwany nie wykazał związku przyczynowego między zawartym porozumieniem a negatywnymi skutkami ekonomicznymi dla konsumentów. Prowadzi to do wniosku, że w ujęciu sądów orzekających w sprawie określona praktyka może zostać uznana za eksploatacyjną tylko wówczas, gdy zarówno celem tej praktyki, jak i jej skutkiem jest ekonomiczne pokrzywdzenie nabywcy końcowego. Z kolei skarżący wywodzi, że dla zakwalifikowania danej praktyki jako eksploatacyjnej jest istotny jej charakter, czyli rodzaj interesów innych uczestników rynku, w które ta praktyka godzi.

Według Sądu Najwyższego, dla oceny danej praktyki jako eksploatacyjnej istotne jest określenie rodzaju interesów, w jakie praktyka godzi oraz jej celu. W tym kontekście przyjęcie przez sądy, że celem porozumienia było zakończenie wojen cenowych (rywalizacji cenowej), a nie pokrzywdzenie nabywcy końcowego (uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego – k. 3070–3071), jest pewnym eufemizmem. Oczywiście jest przecież, że celem zawarcia porozumienia było osiągnięcie przez jego uczestników większych przychodów, a co za tym idzie maksymalizacja zysków, co zresztą Sąd Apelacyjny przyjmuje (k. 3081). Dobitnie świadczy o tym chociażby treść maila z dnia 6 czerwca 2004 r. przesłanego od T. S.A. do P. sp. z o.o., w którym jego autor stwierdza wprost: „Oferta jest w ten sposób przedstawiona, aby uniknąć bezsensownego ciągnięcia cen produktów w dół. Chcemy wspólnie z P. zarabiać pieniądze, a nie rozdawać je bezsensownie na rynku” (k. 3071). W tym kontekście, nie można więc uznać, że cel zawarcia porozumienia był inny niż doprowadzenie do sytuacji, w której uczestnicy porozumienia będą osiągać bezpośrednie finansowe korzyści z jego funkcjonowania, których nie osiągnęliby, gdyby działali w warunkach nielimitowanej konkurencji. Zwiększenie zysków mogło przy tym nastąpić, tylko kosztem końcowego nabywcy – konsumenta. Zatem eksploatacyjny cel zawartego porozumienia jest jednoznaczny, również w aspekcie ekonomicznego pokrzywdzenia końcowego nabywcy.

Wobec tego argumentacja sądów, że porozumienie nie miało charakteru eksploatacyjnego, a co za tym idzie nie ma podstaw do zaostrzenia kary z tego powodu, jest oparta na błędnym założeniu co do charakteru praktyki będącej przedmiotem postępowania.

2. Zasadny jest natomiast zarzut sformułowany w ramach drugiej podstawy skargi – naruszenia art. 103a ust. 2 oraz art. 101 ust. 1 pkt 1 i art. 104 u.o.k.k. Sąd Apelacyjny przyjął, że przedsiębiorca, który jest inicjatorem oraz liderem zmowy i równocześnie złożył na podstawie art. 103a ust. 1 u.o.k.k. wniosek o odstąpienie od wymierzenia lub obniżenie kary pieniężnej nie może otrzymać kary łagodniejszej aniżeli uczestnik, który w porozumieniu uczestniczył krócej i z mniejszą intensywnością. Sąd Najwyższy nie podziela tego stanowiska.

Zgodnie z art. 103a ust. 2 u.o.k.k. jeżeli przedsiębiorca uczestniczący w porozumieniu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.o.k.k., nie spełnia warunków, o których mowa w art. 103a ust. 1 u.o.k.k., Prezes UOKiK obniża karę, o której mowa w art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., nakładaną na tego przedsiębiorcę, jeżeli spełnia on łącznie następujące warunki: 1) przedstawi Prezesowi Urzędu, z własnej inicjatywy, dowód, który w istotny sposób przyczyni się do wydania decyzji, o której mowa w art. 9 lub art. 10 u.o.k.k., 2) zaprzestał uczestnictwa w porozumieniu nie później, niż w momencie przedstawienia tego dowodu. Sąd Apelacyjny ustalił, że T. S.A. była inicjatorem porozumienia oraz, że spełnia przesłanki określone w art. 103a ust. 2 u.o.k.k. Dlatego też Prezes UOKiK obniżył nałożoną na tego przedsiębiorcę karę.

Chybiony jest prezentowany przez Sąd Apelacyjny pogląd, że wymierzenie inicjatorowi porozumienia kary wyższej niż uczestnikowi porozumienia byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Nie jest, co prawda, jasne, w jaki sposób tak ustalona kara naruszałaby tę zasadę, ale Sąd Najwyższy nie zgadza się przede wszystkim z błędnym założeniem, które legło u podstaw tej tezy. Brak bowiem wystarczających argumentów, aby przyjąć, że kary nakładane na uczestników porozumienia powinny pozostawać w określonej abstrakcyjnie do siebie relacji, stanowiąc swoisty system naczyń połączonych, w którym obniżenie kary wymierzonej jednemu z uczestników porozumienia musi skutkować automatyczną zmianą wysokości kar nałożonych na pozostałych uczestników.

Nie ulega wątpliwości, że kary nałożone na poszczególnych uczestników porozumienia powinny zostać ustalone przy zastosowaniu tych samych przesłanek przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy, zarówno wspólnych dla wszystkich uczestników (charakter porozumienia, rynek, na którym porozumienie wywarło skutek, stopień naruszenia interesów konkurentów lub konsumentów itp.), jak i różnicujących ich sytuację (np. czas udziału w porozumieniu, sposób wykonywania porozumienia, zachowanie w trakcie postępowania przed Prezesem UOKiK itp.). Istotne jest, aby na tej płaszczyźnie była przestrzegana zasada równości w tym znaczeniu, że te same czynniki zostaną uznane za tak samo istotne wobec wszystkich uczestników i będą odgrywały taką samą rolę przy wymiarze kary w stosunku do każdego z uczestników z osobna. W efekcie wymierzone kary, na których wysokość będzie wpływał przede wszystkim przychód poszczególnych uczestników (art. 101 ust. 1 u.o.k.k.), mimo różnic kwotowych będą zindywidualizowane, odpowiadając wadze naruszenia przepisów przez każdego z uczestników przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Inaczej rzecz ujmując, wysokość kary powinna zostać ustalona odrębnie w odniesieniu do każdego z uczestników porozumienia przy zastosowaniu takich samych przesłanek (czynników) wymiaru kary i uwzględnieniu okoliczności indywidualizujących sytuację każdego uczestnika. Przy prawidłowym zastosowaniu tych kryteriów ustalone kary będą

zgodne z art. 101 ust. 1 i 104 u.o.k.k., mimo że wysokość kwotowa poszczególnych kar będzie od siebie, czasami nawet znacznie, odbiegać.

Nie jest natomiast tak, że kara nałożona na inicjatora porozumienia stanowi górną granicę wymierzonych kar, a w konsekwencji kary nałożone na pozostałych uczestników porozumienia muszą być niższe. Celnie wskazuje skarżący, że w takim wypadku najkorzystniejszym rozwiązaniem dla uczestników porozumienia byłoby, aby jego inicjatorem był podmiot o najmniejszym, a wręcz znikomym, przychodzie. Wówczas kary nałożone na pozostałych uczestników o znacznych przychodach byłyby dla nich ekonomicznie nieodczuwalne, a więc nie spełniałyby swoich podstawowych celów.

Zasadny jest również zarzut, dotyczący niedostatecznego wyjaśnienia przez oba sądy, w jakim stopniu na wysokość kary wymierzonej T. S.A. wpłynęło złożenie przez tego uczestnika porozumienia wniosku na podstawie art. 103a u.o.k.k., a w jakim – złagodzenie kary nastąpiło na podstawie art. 104 u.o.k.k. Sąd Okręgowy wskazał, że wobec T. S.A. nie mogło zostać zastosowane dobrodziejstwo leniency. To stanowisko zostało zaaprobowane przez Sąd Apelacyjny. Z drugiej strony, sąd I instancji uznał za zasadne obniżenie nałożonej na tego uczestnika porozumienia kary, odwołując się do jego zachowaniu w toku postępowania, tj. aktywnej współpracy z Prezesem UOKiK oraz dostarczenia znacznej części materiału dowodowego.

Rzecz w tym, że T. S.A. spełniła warunki określone w art. 103a ust. 2 u.o.k.k. Przedsiębiorca, aby uzyskać złagodzenie kary na podstawie tego przepisu powinien: 1) przedstawić Prezesowi UOKiK, z własnej inicjatywy, dowód, który w istotny sposób przyczyni się do wydania decyzji, o której mowa w art. 9 lub art. 10 u.o.k.k., 2) zaprzestać uczestnicwa w porozumieniu nie później, niż w momencie przedstawienia dowodu, o którym mowa w art. 103a ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. W takim wypadku Prezes UOKiK wymierza karę kierując się kryteriami wskazanymi w art. 103a ust. 3 u.o.k.k. Zatem aktywna współpraca z Prezesem UOKiK i przedstawienie materiału dowodowego były podstawą obniżenia kary dla T. S.A. Bez wątplenia te same okoliczności, które uzasadniają zastosowanie wobec uczestnika przepisu art. 103a ust. 2 u.o.k.k. nie mogą być brane pod rozwagę, jako okoliczności łagodzące, uwzględniane na podstawie art. 104 u.o.k.k. Prowadziłyby to bowiem do dwukrotnego uwzględniania tych samych przesłanek i nadmiernego łagodzenia kary nakładanej na konkretnego uczestnika porozumienia.

Sąd Najwyższy nie wyklucza, że współpraca T. S.A. z Prezesem UOKiK wykraczała poza ramy przesłanek z art. 103a ust. 2 u.o.k.k. W takim wypadku uprawnione byłoby, mimo złagodzenia kary na podstawie art. 103a ust. 3 u.o.k.k., dodatkowe jej obniżenie, jedynie pod warunkiem, że T. S.A. zachowała się w sposób wykraczający poza wymagania stawiane przez art. 103a ust. 2 u.o.k.k. Brak jednak w tym zakresie ustaleń faktycznych obu sądów oraz stosownych wywodów prawnych.

Słusznie podnosi również Prezes UOKiK, że analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozwala na odtworzenie toku rozumowania sądów co do tego, w jaki sposób została ustalona wysokość kary nałożonej na T. S.A., w szczególności, w jakim stopniu kara ta została obniżona na podstawie art. 103a ust. 3 u.o.k.k., a w jakim zakresie miały na jej wysokość wpływ inne okoliczności. Nie chodzi tu przy tym wyłącznie o uchybienie w zakresie sporządzenia uzasadnienia (art. 328 § 2 k.p.c.), ale o naruszenie art. 103a ust. 3 i art. 104 u.o.k.k., skoro nie jest możliwe zrekonstruowanie zastosowanej przez sądy metodologii ustalenia wysokości kary.

Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd, wymierzając karę uczestnikowi porozumienia, korzystającemu z dobrodziejstwa art. 103a ust. 3 u.o.k.k. powinien w pierwszej kolejności

wskazać, jaka jest wysokość kary ustalona na podstawie tego przepisu, następnie wskazać dodatkowe okoliczności rzutujące na wysokość kary, wyjaśniając, czy i w jakim stopniu wpływają na złagodzenie lub zaostrzenie kary, a dopiero na końcu określić ostateczną wysokość kary. Brak argumentacji w tym zakresie wyklucza kontrolę prawidłowości wymiaru kary.

3. Trafnie też zarzuca skarżący, że Sąd Okręgowy, a za nim Sąd Apelacyjny, naruszyły art. 104 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. przez błędne uznanie, iż kara nałożona w decyzji na stronę postępowania naruszała zasadę proporcjonalności ze względu na fakt, że Prezes UOKiK nałożył w innym czasie, na innego przedsiębiorcę, w innych okolicznościach faktycznych karę niższą co w konsekwencji doprowadziło do niezasadnego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na T. S.A.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że kara nałożona na przedsiębiorcę za naruszenie zakazu określonego w art. 5 u.o.k.k. powinna być zindywidualizowana, czyli wymierzona przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy. Punktem wyjścia do ustalenia jej wysokości jest zgodnie z art. 101 ust. 1 u.o.k.k. wysokość przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, ewentualnie zredukowana na podstawie art. 103a ust. 3 u.o.k.k. Następnie Prezes UOKiK powinien wziąć pod rozwagę przewidziane w przepisach u.o.k.k. i wypracowane w orzecznictwie przesłanki wymiaru kary. Prawidłowe zastosowanie tych czynników powinno doprowadzić do wymierzenia kary adekwatnej do wagi (stopnia szkodliwości) danej praktyki. Odniesienie się przy wymierzaniu kary do wysokości kar nałożonych na innych przedsiębiorców w tej samej lub innej sprawie jest sprzeczne z zasadą indywidualizacji kary.

Sądy, przyjmując, że naruszenie zasady proporcjonalności może nastąpić przez nałożenie na przedsiębiorcy kary w wysokości odbiegającej od kary nałożonej na innego przedsiębiorcę w innej sprawie, mylą się na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, w ten sposób mogłoby ewentualnie dojść do naruszenia zasady równości, a nie proporcjonalności. Nałożenie na jednego przedsiębiorcę kary zdecydowanie bardziej dolegliwej niż w podobnych okolicznościach na innego przedsiębiorcę, może uzasadniać zarzut nierównego potraktowania tych przedsiębiorców. Prawidłowe zastosowanie przesłanek wymiaru kary powinno jednak pozwolić na uniknięcie tego rodzaju zarzutów.

Po drugie, nie jest trafny pogląd, że punktem odniesienia dla ustalenia wysokości kary nakładanej na danego przedsiębiorcę za konkretne naruszenie może być wysokość kar nakładanych na innych przedsiębiorców za podobne naruszenia w innych sprawach. Przyjęcie takiej tezy, nakładałoby na Prezesa UOKiK oraz sądy rozpatrujące odwołania od decyzji obowiązek analizowania kar nakładanych w podobnych sprawach. Mając na względzie, że wysokość kary jest uzależniona od wielu przesłanek takie badanie nie mogłoby się ograniczać do odniesienia się wyłącznie do samej wysokości kary, ale skutkowałoby koniecznością przeanalizowania wszystkich okoliczności wziętych pod rozwagę przy jej wymierzeniu, co musiałoby oznaczać konieczność zapoznania się z – co najmniej – aktami postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK, uzasadnieniem decyzji oraz orzeczeniami sądów zapadłymi na skutek odwołania. Nie jest przy tym jasne, jakie powinno być kryterium wyboru spraw wziętych do porównania oraz, w jaki sposób należałoby uwzględnić różnice w stanach faktycznych. Trudno byłoby zwłaszcza uniknąć zarzut arbitralnego doboru spraw. Tak ogólnie naszkicowane trudności techniczne wskazują na wadliwość przyjętej przez sądy metodologii ustalania wysokości kary.

Ponadto, według Sądu Najwyższego, przepisy art. 101 ust. 1 oraz art. 104 u.o.k.k. nie pozwalają na interpretację prowadzącą do konkluzji, że o wysokości kary mogą decydować

czynniki zewnętrzne wobec danego postępowania, tj. w szczególności wysokość kary wymierzonej innemu przedsiębiorcy w innej sprawie.

4. Słuszny jest też zarzut wypełniający kolejną podstawę skargi kasacyjnej, dotyczący naruszenia art. 104 w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1 oraz w zw. z art. 45 u.o.k.k. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przekazanie przez przedsiębiorcę informacji żądanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 45 u.o.k.k. stanowi element współpracy, który powinien mieć wpływ na obniżenie kary pieniężnej.

Stosownie do art. 45 ust. 1 u.o.k.k. przedsiębiorcy i związki przedsiębiorców są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa UOKiK. Rację ma skarżący, podnosząc, że wykonywanie obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę przez ustawę nie może być poczytywane za okoliczność łagodzącą, rzutuującą na obniżenie kary.

Sąd Okręgowy, a za nim Sąd Apelacyjny, przyjął, iż inicjator porozumienia (T. S.A.) „przedstawił znaczącą ilość materiału dowodowego”, co powinno zostać nagrodzone. Oczywiście współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania może być uznana za okoliczność łagodzącą. Jednak tylko wówczas, jeżeli wykracza poza obowiązki ustawowe, w tym ten przewidziany w art. 45 u.o.k.k. Nadto, w wypadku uczestnika porozumienia, korzystającego z dobrodziejstwa art. 103a ust. 3 u.o.k.k. – o czym była mowa wcześniej – wyłącznie, gdy wykracza poza zakres współpracy wyznaczony przez art. 103a ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. W ocenie Sądu Najwyższego, zachowanie, stanowiące tylko i wyłączne realizację obowiązku wynikającego z ustawy lub uwzględniane przy wymierzaniu kary na podstawie art. 103a ust. 2 i 3 u.o.k.k., powinno być dla wysokości kary, co do zasady, irrelevantne.

Obniżając karę wymierzoną w zaskarżonej decyzji z uwagi na współpracę przedsiębiorcy z Prezesem UOKiK sąd winien natomiast wskazać, w jakich konkretnych zachowaniach przedsiębiorcy dopatruje się wykroczenia poza ustawowe obowiązki. Tego elementu zabrakło, zarówno w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego, jak i Sądu Apelacyjnego. Z tego względu zarzut naruszenia art. 45 u.o.k.k. w zw. z art. 104 u.o.k.k. Sąd Najwyższy uznał za zasadny.

5. Nie jest natomiast trafny zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k. przez błędne uznanie, że najważniejszą okolicznością decydującą o stopniu (wadze) naruszenia ustawy jest okoliczność rzeczywistych skutków rynkowych naruszenia, podczas gdy o stopniu naruszenia decyduje także w znacznej mierze specyfika (natura) naruszenia, co w konsekwencji doprowadziło do niezasadnego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na T. S.A. i P. sp. z o.o.

Zasadniczą trudność sprawia prawidłowe odczytanie treści tego zarzutu. Oba sądy przyjęły bowiem, że rzeczywisty, ekonomiczny skutek zawartego porozumienia powinien mieć najważniejszy wpływ na ocenę tego porozumienia, a co za tym idzie – wymiar kary (uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego – k. 2267–2268). Natomiast, według skarżącego, o stopniu naruszenia przepisów ustawy decydują też inne czynniki, w tym charakter samego naruszenia. W ocenie Sądu Najwyższego, między tak ujętymi stanowiskami nie ma sprzeczności.

Sąd Okręgowy, a za nim Sąd Apelacyjny, uznał, że rzeczywisty skutek porozumienia jest najważniejszą okolicznością uwzględnianą przy wymiarze kary, ale oczywiście nie jedyną. Nie zanegował więc konieczności brania pod rozwagę innych okoliczności. Wynika to zresztą wprost z uzasadnień obu wyroków, poświęconych w znacznej części analizie różnorodnych okoliczności wpływających na wymiar kary. Również charakter (natura) naruszenia przepisów u.o.k.k. nie umknął uwadze obu sądów.

W istocie zatem zarzut Prezesa UOKiK odnosi się do określonej gradacji czynników branych pod uwagę przy wymiarze kary. Zdaniem skarżącego, nie można uznać rzeczywistego skutku zawartego porozumienia za czynnik najważniejszy, czyli pierwszorzędny, wpływający w największym stopniu na wysokość kary. Według Sądu Najwyższego tak zarysowany spór ma w istocie charakter jedynie werbalny. Nie chodzi przecież o to, aby przy ocenie danej praktyki budować hierarchicznie uszeregowany katalog przesłanek wpływających na wymiar kary, określając dokładnie ich kolejność (istotność). Zarówno Prezes UOKiK, jak i sądy mają natomiast obowiązek – w zakresie swojej kognicji – poddać analizie poszczególne okoliczności rzutujące na wysokość kary, przypisać im odpowiednie znaczenie (wagę) i odpowiednio je uzasadnić. Bez znaczenia jest przy tym nazwanie określonej przesłanki ważniejszą, pierwszą, kolejną, czy ostatnią. Istota problemu sprowadza się do tego, że każdy z istotnych czynników wpływających na wysokość kary powinien zostać uwzględniony w odpowiednim dla danej okoliczności zakresie.

Nie sposób natomiast nie dostrzec, że rzeczywisty skutek analizowanego porozumienia dla konkurencji na rynku właściwym, a także dla konsumentów musi być wzięty pod uwagę przy ocenie stopnia szkodliwości tego porozumienia, a co za tym idzie wymiaru kary. Kwestią do rozważenia pozostaje, jakie skutki przedmiotowe porozumienie wywarło i czy uprawnione jest przyjęcie, jak to uczynił Sąd Okręgowy, że porozumienie to miało znikomy (nieznaczny) wpływ na rynek farb i lakierów. Jeżeli tak, to trafne byłoby stwierdzenie, iż tak ocenione skutki porozumienia nie przemawiają za zaostreniem kary nałożonej na uczestników porozumienia. Na tej płaszczyźnie skarga kasacyjna pozwanego nie zawiera jednak stosownego wyводу.

Dlatego zarzut sformułowany w ramach ostatniej podstawy skargi kasacyjnej nie został przez Sąd Najwyższy uznany za zasadny.

Z tego względu, uznając część zarzutów skargi kasacyjnej za zasadne, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok częściowo, tj. w punkcie drugim w zakresie, w jakim apelacja pozwanego została oddalona, oraz w punkcie trzecim w całości i przekazał sprawę w tej części do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...), pozostawiając temu Sądowi zgodnie z art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r.

I NSK 9/18

Tezy:

1. Uwzględniając cel dyrektywy 2008/48/WE oraz pozostałe wersje językowe dyrektywy, należy uznać, że art. 13 dyrektywy, a także pkt 33 preambuły odnoszą się do umowy kredytu konsumenckiego zawartej na czas nieoznaczony. Zatem, zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/48/WE konsument może bez dodatkowych opłat wypowiedzieć umowę o kredyt zawartą na czas nieoznaczony w dowolnym momencie, chyba że strony uzgodniły w umowie okres wypowiedzenia. Okres ten nie może przekraczać jednego miesiąca.

2. Użyte w art. 42 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1083) pojęcie „umowa o kredyt odnawialny” należy rozumieć jako „umowa kredytu konsumenckiego zawarta na czas nieoznaczony”. Wyłącznie taka interpretacja pozwala na osiągnięcie rezultatu wynikającego z postanowień dyrektywy 2008/48/WE zarówno na płaszczyźnie abstrakcyjnej, ujmowanej jako harmonizacja regulacji w państwach członkowskich, jak i na płaszczyźnie konkretnego uprawnienia stron (w tym zwłaszcza konsumenta) do wypowiedzenia umowy kredytu konsumenckiego zawartej na czas nieoznaczony.

Przewodniczący: sędzia SN Marcin Łochowski (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Paweł Księżak, Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa P. sp. z o.o. w B.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 30 stycznia 2019 r.

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 12 grudnia 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

1. uchyla zaskarżony wyrok częściowo, tj. w punkcie pierwszym i trzecim w całości, oraz w punkcie drugim w zakresie, w jakim apelacja powoda została oddalona w części dotyczącej oddalenia odwołania co do punktu pierwszego i szóstego zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...), pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego;

2. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochron Konkurencji i Konsumentów decyzją z dnia 31 października 2013 r. nr (...), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko P. sp. z o.o. w B.:

I. na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 229 ze zm. – dalej, jako: „u.o.k.k.”) uznał za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów określone w art. 24 ust. 1 i 2 pkt. 2 u.o.k.k., bezprawne działania przedsiębiorcy, polegające na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom w „Umowach pożyczek gotówkowych tytuł: S” i „Umowach pożyczek gotówkowych tytuł: B”:

1) rzetelnej i prawdziwej informacji, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 715 ze zm. – dalej, jako: „u.k.k.”), tj. o rodzaju kredytu,

2) rzetelnej i pełnej informacji, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k., tj. o warunkach wypowiedzenia umowy i nakazał zaniechania ich stosowania;

II. na podstawie art. 26 ust. 1 u.o.k.k. uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 u.o.k.k., bezprawne działanie przedsiębiorcy, polegające na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom w „Umowach pożyczek gotówkowych tytuł: S” i „Umowach pożyczek gotówkowych tytuł: B” oraz „Umowach pożyczek gotówkowych tytuł: E” rzetelnej i pełnej informacji, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k., tj. o rocznej stopie oprocentowania zadłużenia przeterminowanego i nakazał zaniechania jej stosowania;

III. na podstawie art. 26 ust. 1 u.o.k.k. uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. bezprawne działanie przedsiębiorcy, polegające na umieszczaniu w „Umowach pożyczek gotówkowych” postanowień: „W przypadku zwrotu środków w terminie określonym w p. 10.2 z wyłączeniem sytuacji określonej w p. 10.5 Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zapłaty odsetek (8) * w wysokości ... zł naliczonych od całkowitej kwoty pożyczki (1)* za każdy dzień za okres od dnia wypłaty pożyczki do dnia zwrotu wypłaconych mu środków”, „W przypadku zwrotu środków w terminie określonym w p. 8.2 z wyłączeniem sytuacji określonej w p. 8.5 Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zapłaty odsetek (8)* w wysokości ... zł naliczonych od całkowitej kwoty pożyczki (1)* za każdy dzień za okres od dnia wypłaty pożyczki do dnia zwrotu wypłaconych mu środków”, które są sprzeczne z art. 54 ust. 2 u.k.k. i nakazał zaniechania jej stosowania;

IV. na podstawie art. 26 ust. 1 u.o.k.k. uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 u.o.k.k. bezprawne działanie przedsiębiorcy, polegające na wprowadzaniu konsumentów w błąd co do proporcji pomiędzy całkowitym kosztem kredytu a całkowitą kwotą kredytu przez prezentowanie informacji o całkowitej kwocie kredytu obliczonej przy założeniu, że powinna ona uwzględniać kredytowane koszty kredytu, co stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206 ze zm. – dalej, jako: „u.p.n.p.r.”) i nakazał zaniechania jej stosowania;

V. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. nałożył na P. sp. z o.o. kary pieniężne, z tytułu naruszenia zakazów, o jakich mowa w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k., w zakresie:

1) opisanym w punkcie I. i II. sentencji decyzji w wysokości 521.741 zł,

2) opisanym w punkcie III. sentencji decyzji w wysokości 173.914 zł,

3) opisanym w punkcie IV. sentencji decyzji w wysokości 140.469 zł;

VI. na podstawie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 80 u.o.k.k. oraz na podstawie art. 263 § 1 oraz art. 264 § 1 k.p.a. w zw. z art. 83 u.o.k.k. obciążył P. sp. z o.o. kosztami postępowania.

Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu odwołania powodowej spółki, wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniżył karę pieniężną nałożoną w punkcie piątym podpunkt pierwszy decyzji do kwoty 260.870,50 zł, oddalając odwołanie w pozostałej części oraz znosząc wzajemnie między stronami koszty postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że P. sp. z o.o. jest przedsiębiorcą, prowadzącym działalność gospodarczą, m.in. w zakresie udzielania pożyczek gotówkowych. Zawiera umowy pożyczek konsumenckich w oparciu o następujące wzorce umowne: (1) „Umowa pożyczki gotówkowej nr ... Tytuł: B/”, (2) „Umowa pożyczki gotówkowej nr ... Tytuł: S/”, (3) „Umowa pożyczki gotówkowej nr ... Tytuł:/”, od 9 października 2012 r. jako „Umowa pożyczki gotówkowej nr . Tytuł: E/”.

Umowa „B” jest stosowana jeśli klient wyraża chęć uzyskania bezpłatnego odroczenia rat oraz Kolejnej Wyплаты; umowa „S” jest stosowana w przypadku, gdy klient nie chce bezpłatnej prolongaty ale oczekuje prawa do Kolejnej Wyплаты, natomiast umowa „E” jest udzielana jeśli klient nie chce ani bezpłatnej prolongaty i Kolejnej Wyплаты oraz jest zainteresowany pożyczką do 12 miesięcy.

Dwa pierwsze z ww. wymienionych wzorców zawierają następujące postanowienia umowne:

(1) pkt 1.1 „Pożyczkodawca udziela Pożyczkobiorcy pożyczkę gotówkową (dalej zwaną „Pożyczką pierwotną”) w wysokości (1)*, tj. całkowitą kwotę pożyczki – jest to suma środków pieniężnych które Pożyczkodawca udostępnił Pożyczkobiorcy na podstawie niniejszej umowy.”;

(2) pkt 3.1 „W przypadku spłaty przez Pożyczkobiorcę każdych 12 rat odpowiednio, Pożyczki Pierwotnej lub Kolejnej Wyплаты, przy pożyczkach z pierwotnym terminem spłaty 12 i 18 miesięcy, albo terminowej spłaty 18 rat odpowiednio, Pożyczki Pierwotnej lub Kolejnej Wyплаты przy pożyczkach z pierwotnym terminem spłaty 24 i 30 miesięcy, albo terminowej spłaty każdych 24 rat odpowiednio, Pożyczki Pierwotnej lub Kolejnej Wyплаты przy pożyczkach z pierwotnym terminem spłaty 36 miesięcy, albo spłaty 30 rat odpowiednio, Pożyczki Pierwotnej lub Kolejnej Wyплаты dla pożyczki z pierwotnym terminem spłaty 42 miesiące, albo terminowej spłaty 36 rat odpowiednio, Pożyczki Pierwotnej lub Kolejnej Wyплаты dla pożyczek z pierwotnym terminem spłaty 48 miesięcy, Pożyczkodawca przekazuje Pożyczkobiorcy kolejną kwotę w wysokości (12)* (dalej zwaną „Kolejną Wypłatą”)”;

(3) pkt 3.4 „Ilość Kolejnych Wypłat dla Pożyczek Pierwotnych z terminem spłaty 12, 18, 24, 30 i 36 miesięcy wynosi 3, dla Pożyczek Pierwotnych z terminem spłaty 42, 48 miesięcy wynosi 2.”;

(4) pkt 3.6 „Pożyczkobiorcy przysługuje prawo do rezygnacji z Kolejnej Wyплаты bez podania przyczyny.”;

(5) pkt. 3.7 „Rezygnacja może zostać złożona w formie pisemnej, w sposób określony w p. 10.1 niniejszej umowy – przed dniem Kolejnej Wyплаты określonej p. 3.1 niniejszej umowy lub poprzez zwrot środków Kolejnej Wyплаты w terminie 30 dni od daty pisma określonego w p. 4.1.”;

(6) pkt 4.1 „Pożyczkobiorca zobowiązuje się spłacić Pożyczkodawcy każdą kolejną faktyczną całkowitą kwotę do zapłaty (21)* będącą sumą całkowitej kwoty Kolejnej Wy-

płaty (12)* oraz wynagrodzenia umownego (14)* za Kolejne Wyплаты – na podany w Części A Umowy pożyczki rachunek bankowy Pożyczkodawcy w (19)* ratach miesięcznych, w wysokości raty Pożyczki Pierwotnej i z terminem zapłaty (dzień miesiąca) poszczególnych rat jak rat Pożyczki Pierwotnej, to jest (15)*, każda płatna wg aktualnego Kalendarza Spłat, który Pożyczkodawca wyśle wraz z informacją o Kolejnej Wyplacie Pożyczkobiorcy w terminie 2 dni roboczych od daty Kolejnej Wyплаты.”;

(7) pkt 5.1 „Umowę pożyczki zawiera się na czas udzielenia Pożyczki Pierwotnej i Kolejnych Wypłat aż do całkowitego spłacenia wszystkich zobowiązań Pożyczkobiorcy wynikających z niniejszej umowy.”;

(8) pkt 5.2 „Pożyczkodawcy przysługuje prawo odstąpienia od Kolejnej Wyплаты, w przypadku jeżeli Pożyczkobiorca nie spłaca pożyczki zgodnie z obowiązującą umową pożyczki lub zalega ze spłatą raty bądź rat lub ocena ryzyka dokonana przez Pożyczkodawcę jest negatywna.”;

(9) pkt 10.1 „Pożyczkobiorca ma prawo, bez podania przyczyny, do odstąpienia od umowy pożyczki w terminie 14 dni od dnia zawarcia niniejszej umowy. Odstąpienie od umowy pożyczki następuje poprzez złożenie przez Pożyczkobiorcę pisemnego oświadczenia woli o odstąpieniu od umowy pożyczki (ze względów dowodowych), w powyższym terminie. (...)”;

(10) pkt 10.2 „W razie spełnienia świadczenia przez Pożyczkodawcę przed upływem terminu do odstąpienia Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zwrotu otrzymanych środków bez nieuzasadnionej zwłoki, ale nie później niż w terminie do 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu.”;

(11) pkt 10.3 „W przypadku zwrotu środków w terminie określonym w p. 10.2 z wyłączeniem sytuacji określonej w p. 10.5 Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zapłaty odsetek (8)* w wysokości ... zł naliczonych od całkowitej kwoty pożyczki (1)* za każdy dzień za okres od dnia wypłaty pożyczki do dnia zwrotu wypłaconych mu środków.”;

(12) pkt 10.5 „W przypadku zwrotu przez Pożyczkobiorcę wypłaconych środków oraz złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy w terminie 14 dni od zawarcia niniejszej umowy, Pożyczkobiorca nie ponosi żadnych kosztów.”;

(13) pkt 11.1 „Jeżeli Pożyczkobiorca nie zapłacił w terminach określonych w umowie pełnych rat pożyczki za co najmniej dwa okresy płatności, Pożyczkodawca może wypowiedzieć umowę z zachowaniem 30 dniowego terminu i wypełnić weksel po uprzednim wezwaniu Pożyczkobiorcy do zapłaty zaległych rat w terminie 7 dni od otrzymania wezwania.”.

Natomiast wzorzec umowy „E” zawiera postanowienia:

(1) pkt 8.2 „W razie spełnienia świadczenia przez Pożyczkodawcę przed upływem terminu do odstąpienia Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zwrotu otrzymanych środków bez nieuzasadnionej zwłoki, ale nie później niż w terminie do 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu.”;

(1) pkt 8.3 „W przypadku zwrotu środków w terminie określonym w p. 8.2 z wyłączeniem sytuacji określonej w p. 8.5 Pożyczkobiorca zobowiązany jest do zapłaty odsetek (8)* w wysokości ... zł naliczonych od całkowitej kwoty pożyczki (1)* za każdy dzień za okres od dnia wypłaty pożyczki do dnia zwrotu wypłaconych mu środków.”;

(2) pkt 8.5 „W przypadku zwrotu przez Pożyczkobiorcę wypłaconych środków oraz złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy w terminie 14 dni od zawarcia niniejszej umowy, Pożyczkobiorca nie ponosi żadnych kosztów.”;

(3) pkt 11.1 „Jeśli Pożyczkobiorca nie spłaci w terminie poszczególnych rat pożyczki lub innego zobowiązania pieniężnego, wynikającego z niniejszej umowy, w tym zobowią-

zania naliczonego na podstawie pkt. 9.2 umowy, niespłacona kwota staje się zadłużeniem przeterminowanym. Od zadłużenia przeterminowanego Pożyczkodawca nalicza odsetki umowne za każdy dzień zwłoki w wysokości czterokrotności stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego.”

Wzorce umowne umów „B i „S” były wykorzystywane od dnia 18 grudnia 2011 r. Powód wprowadził do ww. wzorców od 12 czerwca 2012 r. pkt 13.1 o treści: „Jeśli Pożyczkobiorca nie spłaci w terminie poszczególnych rat pożyczki lub innego zobowiązania pieniężnego, wynikającego z niniejszej umowy, w tym zobowiązania naliczonego na podstawie pkt. 11.2 umowy, niespłacona kwota staje się zadłużeniem przeterminowanym. Od zadłużenia przeterminowanego Pożyczkodawca nalicza odsetki umowne za każdy dzień zwłoki w wysokości czterokrotności stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego.”

W roku 2012 powodowa spółka osiągnęła przychód w wysokości wskazanej w pkt 30 zeznania o wysokości osiągniętego dochodu – CIT-8.

W ocenie Sądu Okręgowego, na częściowe uwzględnienie zasługiwał zarzut co od wysokości wymierzonej kary pieniężnej. Zasadnicza kwestia, która wymagała rozstrzygnięcia, dotyczyła charakteru prawnego umów oferowanych przez powoda oraz możliwości zakwalifikowania ich jako umów o kredyt konsumencki. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, analizowane umowy nie odpowiadają wprost żadnemu z rodzajów umów, wymienionych w art. 3 ust. 2 u.k.k. Nie są to bowiem klasyczne umowy pożyczki. Umowy oferowane przez spółkę mogły być przedłużane w czasie i mogły być odnawiana w sposób przewidziany dla umowy o kredyt konsumencki.

Bez znaczenia pozostaje przy tym – podnoszona przez powoda – potrzeba dokonania rozróżnienia na to, czy umowa jest zawarta na czas oznaczony, czy nieoznaczony, ponieważ najważniejsze znaczenie ma w tym wypadku przymiot „odnawialności”. Według Sądu Okręgowego, miarodajną dla oceny, czym jest „odnawianie się” kredytu/pożyczki, jest wskazówka zawarta w załączniku I lit. e do dyrektywy PE i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki (Dz.U. UE L z 2008 r. Nr 133, s. 66), zgodnie z którą „do celów niniejszej litery umowa o kredyt odnawialny oznacza umowę o kredyt na czas nieokreślony i obejmuje również kredyty, które podlegają pełnej spłacie w przeciągu jakiegoś okresu lub po jego zakończeniu i w ramach których, po dokonaniu spłaty, istnieje możliwość dokonania ponownej wpłaty.” Istotą „odnawiania się” jest zatem możliwość dokonania ponownej wpłaty. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że wskazanie w ww. regulacji na umowę na czas nieokreślony, następuje wyłącznie na potrzeby wyliczenia rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania. Natomiast, decydujące znaczenie ma odnawialność, rozumiana jako możliwość dokonania przez konsumenta ponownej wpłaty środków. Tym samym, nie okres, na jaki zawarto umowę (tj. na czas oznaczony, czy nieoznaczony), jest w tym przypadku istotny, lecz możliwość jej odnowienia się – tj. ponownego wypłacania środków pieniężnych bez konieczności ponownego przechodzenia całej procedury związanej z zawarciem umowy. Umowa oferowana przez powoda, wykazuje tak rozumiane cechy odnawialności.

W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k., umowa o kredyt konsumencki powinna określać m.in. rodzaj kredytu, a umowa oferowana przez powoda, takiego warunku nie spełnia. Sąd Okręgowy podkreślił, że nie chodzi w tym wypadku o nazwanie analizowanej umowy wprost „umową o kredyt odnawialny”, lecz wskazanie rodzaju umowy, poprzez sprecyzowanie rodzaju udzielanego kredytu. Chodzi bowiem o to, by konsument wiedział z jaką umową ma do czynienia, jaki produkt jest mu oferowany. Nie oznacza to, że musi ona zostać na-

zwana „umową pożyczki odnawialnej”, czy „umową o kredyt odnawialny”, skoro katalog umów, uznawanych za umowę o kredyt konsumencki, jest otwarty. Konieczne jest jednak odzwierciedlenie w nazwie umowy stosunku prawnego łączącego strony.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, niezrozumiałe było też odwoływanie się przez strony do unormowania zawartego w art. 42 u.k.k., które dotyczy wypowiedzenia szczególnego rodzaju umowy o kredyt konsumencki, mianowicie umowy o kredyt odnawialny. Sąd Okręgowy przyjął, że umowy oferowanej przez powoda nie można wprost zakwalifikować jako kredytu odnawialnego, lecz raczej jako pożyczkę, której cechą istotną jest możliwość dokonania ponownej wypłaty. Z tego względu, obowiązek określenia warunków wypowiedzenia takiej umowy należy wiązać z przepisem ogólnym, czyli z art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k., nie zaś z regulacją szczególną, jaką stanowi art. 42 u.k.k. Sytuacja, w której brak jest określenia przedmiotowych warunków, słusznie została zakwalifikowana przez Prezesa UOKiK, jako naruszająca obowiązek udzielenia konsumentom rzetelnej i pełnej informacji, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k., a w konsekwencji, jako stanowiąca praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Sąd Okręgowy, odwołując się treść regulacji zawartych w dyrektywie 2008/48/WE oraz przepisów u.k.k. stwierdził, że Prezes UOKiK trafnie wskazał na konieczność podawania w umowie o kredyt konsumencki stopy procentowej zadłużenia przeterminowanego przez wskazanie konkretnej wysokości, wartości procentowej, a nie przez wskazywanie punktu odniesienia dla obliczenia tego oprocentowania – w tym wypadku odniesienia do stopy kredytu lombardowego NBP.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, Prezes UOKiK zasadnie wskazał również, że w przypadku odstąpienia konsumenta od umowy, nieprawidłowo naliczane są odsetki. Nieprawidłowości te wynikają z tego, iż przewidziany przez powoda mechanizm daje możliwość przekazywania środków na pokrycie składki ubezpieczeniowej od razu na rzecz firmy ubezpieczeniowej. W ramach przyjętej w umowie konstrukcji, jedna strona umowy – konsument upoważnia drugą stronę – powoda do potrącenia i przekazania od razu ubezpieczycielowi należnej składki ubezpieczenia (pkt 17 wzorów umów). W tej sytuacji nie ma zatem udostępnienia kredytu pożyczkobiorcy, tylko operacja kredytodawcy z osobą trzecią (firmą ubezpieczeniową). Wobec tego, jeżeli konsument odstępując od umowy ma zwrócić kwotę udostępnionego kredytu, to zwracana kwota nie obejmuje środków na pokrycie składki ubezpieczeniowej, gdyż środki te nie są udostępniane konsumentowi, nie są mu realnie „wypłacane”, tylko przekazywane podmiotowi trzeciemu. Z załączonej umowy ubezpieczenia nr 1/2011 wynika, że w przypadku skutecznego odstąpienia klienta od umowy pożyczki, powód zgłosi ten fakt do ubezpieczyciela, który odliczy składkę przy następnej płatności. Oznacza to, że konsument nie ma możliwości zwrotu przedmiotowych środków pieniężnych i naliczanie od nich odsetek nie jest prawidłowe.

Składka ubezpieczeniowa jest kosztem kredytu, a nie kredytem. Jeżeli całkowita kwota kredytu stanowi kwotę udostępnianą na podstawie umowy, to koszt który konsument ma ponieść w związku z umową o kredyt nadal pozostaje kosztem, mimo, że może być skredytowany jednocześnie z zawieraną umową o kredyt. To konieczność pokrycia kosztu uzyskania kredytu rodzi niejako wniosek o sfinansowanie kosztów kredytu. Sąd pierwszej instancji wskazał nadto, że zgodnie z art. 5 pkt 6 u.k.k. całkowity koszt kredytu to wszelkie koszty, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt, w szczególności: odsetki, opłaty, prowizje, podatki i marże jeżeli są znane kredytodawcy oraz koszty usług dodatkowych w przypadku, gdy ich poniesienie jest niezbędne do uzyskania kredytu, z wyjątkiem kosztów opłat notarialnych ponoszonych przez konsumenta. Natomiast w świetle

art. 5 pkt 7 u.k.k., całkowita kwota kredytu to suma wszystkich środków pieniężnych, które kredytodawca udostępnia konsumentowi na podstawie umowy o kredyt. Dlatego trafne, w ocenie Sądu Okręgowego, było spostrzeżenie Prezesa UOKiK, iż pierwsza ze wskazanych wartości określa cenę skorzystania z usługi, a druga określa ilość środków, którymi będzie mógł dysponować pożyczkobiorca. Zdaniem Sądu Okręgowego, w analizowanym przypadku mamy do czynienia z podwójnym zaliczeniem kosztów ubezpieczenia i opłaty przygotowawczej, pierwszy raz – do całkowitej kwoty pożyczki i drugi raz – do całkowitego kosztu pożyczki. Tymczasem całkowita kwota kredytu powinna obejmować jedynie kwotę przekazaną konsumentowi do swobodnej dyspozycji i nie powinno się do niej zaliczać kosztów związanych z udzieleniem kredytu, nawet wówczas, gdy są one kredytowane przez kredytodawcę. Zaliczenie przez powoda tych ostatnich kosztów zarówno do kwoty, jak i kosztu kredytu może sugerować konsumentowi, że kredyt jest tańszy niż w rzeczywistości i może wywoływać u konsumenta błędne mniemanie co do proporcji kosztów, jakie musi on ponieść do faktycznie udostępnionej mu kwoty pożyczki. W danym przypadku konsument tak naprawdę otrzymuje „na rękę” kwotę niższą od tej, która została wskazana pod pozycją „całkowita kwota pożyczki”, ponieważ koszt opłaty przygotowawczej i ubezpieczenia jest wliczany do tej kwoty. W ocenie Sądu Okręgowego, tego typu praktyka wyczerpuje znamiona nieuczciwej praktyki rynkowej w rozumieniu art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Prezesa UOKiK, iż efektem takiej praktyki może być podjęcie przez konsumenta decyzji o zawarciu umowy pożyczki, której nie podjąłby, gdyby miał świadomość, że różnica pomiędzy faktycznie otrzymanymi środkami pieniężnymi, a kosztami kredytu jest większa, niż sugerowana przez powoda.

Sąd Okręgowy uznał też, że nawet gdyby przyjąć, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to nie mogą one być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym.

Odnośnie do rozstrzygnięcia w zakresie kar pieniężnych – wobec istnienia znaczących wątpliwości interpretacyjnych, co do rozumienia pojęcia kredytu konsumenckiego i kredytu odnawialnego na gruncie przepisów u.k.k. oraz dyrektywy 2008/48/WE, w rezultacie których można się spotkać z różnymi propozycjami wykładni wskazanych aktów prawnych (zwłaszcza co do pojęcia rodzaju kredytu, czy warunków wypowiedzenia umowy) – Sąd pierwszej instancji uznał za zasadne obniżenie o 50% (czyli do kwoty 260.870,50 zł) kary pieniężnej nałożonej w pkt V. ppkt 1 decyzji, tj. za stosowanie praktyk opisanych w pkt I. ppkt 1 i 2. Zdaniem Sądu Okręgowego, niezasadne było bowiem nakładanie na przedsiębiorcę kary w sytuacji, gdy wskutek licznych możliwości interpretacyjnych przepisów, nie jest możliwe stwierdzenie, że konkretny czyn (zachowanie) jest dookreślony, tj. jasny, prosty, możliwy do jednoznacznego ustalenia, a jego popełnienie nie budzi wątpliwości.

Sąd Okręgowy nie znalazł natomiast podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji, co do kar pieniężnych orzeczonych w pozostałym zakresie. Przede wszystkim, w odniesieniu do praktyk, za których stosowanie wymierzono te kary, nie wystąpiły w danej sprawie żadne wątpliwości interpretacyjne wobec zastosowanych przepisów prawa. Nadto – wbrew stanowisku powoda – nie ma przeszkód do nałożenia odrębnych, częściowych kar pieniężnych za poszczególne praktyki.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił przy tym stanowiska powoda, iż w sprawie wystąpiła okoliczność łagodząca w postaci ograniczonego zakresu oddziaływania kwestionowa-

nych praktyk. Umowy były zawierane z konsumentami mieszkającymi w różnych miastach na terenie całego kraju, a zatem zasięg naruszenia był znaczny.

W ocenie Sądu Okręgowego, wymierzając kary pieniężne Prezes UOKiK prawidłowo ocenił wszystkie, wskazane w art. 111 u.o.k.k., przesłanki wymiaru kary. Według Sądu pierwszej instancji, kary te są dostatecznie dolegliwe, a także adekwatne do stopnia zawińnięcia, szkodliwości czynu, postawy przedsiębiorcy oraz jego sytuacji majątkowej.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu apelacji obu stron wyrokiem z dnia 12 grudnia 2016 r. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w ten tylko sposób, że, uwzględniając apelację pozwanego, oddalił odwołanie powoda od punktu piątego podpunkt pierwszy zaskarżonej decyzji, oddalił apelację powoda w całości oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny, co do zasady, podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu Okręgowego. Odnosząc się do apelacji powoda Sąd Apelacyjny wskazał że, wbrew twierdzeniom apelującego, Sąd pierwszej instancji uzasadnił swoje rozstrzygnięcie w zakresie wysokości nałożonych na powoda kar pieniężnych, podkreślając prawidłowość oceny dokonanej przez Prezesa UOKiK w oparciu o wszystkie przesłanki wskazane w art. 111 u.o.k.k., tj. okresu, stopnia, okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także tego czy doszło do uprzedniego naruszenia ustawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zawarł również wyraźną akceptację dla oceny oraz sposobu wyliczenia kar pieniężnych dokonanych przez Prezesa UOKiK w zaskarżonej decyzji, za wyjątkiem kary nałożonej za czyn opisany w pkt I. decyzji.

Sąd drugiej instancji podzielił też pogląd Sądu Okręgowego odnośnie do braku możliwości zakwalifikowania umowy oferowanej przez powoda do umów wskazanych w art. 3 ust. 2 u.k.k. W ocenie Sądu Apelacyjnego, mogłaby ona zostać nazwana „umową pożyczki odnawialnej”, lub w jakikolwiek inny sposób, który charakteryzowałaby jej rodzaj. Sąd I instancji słusznie więc ocenił, że powód naruszył wymóg określony w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k. Podobnie prawidłowa, zdaniem Sądu drugiej instancji, była ocena, iż powód nie zawarł w stosowanych przez siebie wzorcach informacji o warunkach wypowiedzenia umowy. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że art. 42 i 43 u.k.k. są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. Wynika stąd, że informacja o warunkach wypowiedzenia powinna być zawarta w umowie niezależnie od tego, czy dany kredyt lub pożyczka spełnia warunki kredytu odnawialnego. Ponadto podkreślenia wymaga, że powód zapewnił sobie prawo wypowiedzenia umowy, odmawiając konsumentom tego prawa w sytuacji, gdy pożyczka udzielona przez powoda w dużej mierze wykazuje podobieństwo do kredytu odnawialnego.

Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że przedsiębiorca ma prawo wypowiedzenia zawartej umowy, rezygnacji z kolejnej wypłaty (nazwanej odstąpieniem), konsument może natomiast zrezygnować z kolejnej wypłaty, ma też prawo odstąpienia od umowy pożyczki. Z uwagi na odnawialność kolejnych wypłat, strony mogą być związane umową do czasu wykorzystania wszystkich kolejnych wypłat, albo do chwili wypowiedzenia umowy przez powoda. Z tych względów nienazwana umowa zawierana przez powoda z konsumentami, wykazująca podobieństwo do umowy o kredyt odnawialny, powinna zawierać warunki wypowiedzenia także dla konsumenta. Zapewnienie prawa odstąpienia od umowy nie jest w tym wypadku wystarczające, odstąpienie ma bowiem skutki *ex tunc*, co oznacza że czynność prawna uważana jest za niebyłą od samego początku. Wypowiedzenie jest z kolei skuteczne *ex nunc*, czyli wywołuje skutki prawne na przyszłość. Wypowiadając umowę konsument byłby zwolniony z otrzymywania kolejnych wypłat, umowa byłaby ograniczo-

na do pożyczki pierwotnej (lub do pożyczki i kolejnych wypłat w ograniczonym zakresie, gdyby wypowiedzenie nastąpiło później).

Odnosząc się do apelacji pozwanego Sąd drugiej instancji, wskazał na zasadność zarzutu naruszenia art. 111 ustawy u.o.k.k. przez niezasadne obniżenie kary pieniężnej nałożonej na powoda z tytułu praktyk opisanych w punkcie I. i II. decyzji. Obniżenie kary pieniężnej o 50% wynikało z uznania, że istnieją znaczące wątpliwości interpretacyjne dotyczące rozumienia kredytu konsumenckiego i kredytu odnawialnego na gruncie przepisów ustawy o kredycie konsumenckim oraz dyrektywy 2008/48/WE. Sąd Apelacyjny nie podzielił jednak oceny Sądu pierwszej instancji o precedensowym charakterze sprawy w zakresie dotyczącym naruszenia przez powoda przepisu art. 30 ust. 1 pkt 2 i art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. Powód, jako silniejsza strona stosunku umownego zawieranego z konsumentem, winien zadbać o wykonanie swoich obowiązków informacyjnych wobec konsumenta, zwłaszcza w zakresie tak istotnych kwestii jak określenie rodzaju udzielanego kredytu (informacja o rodzaju, typie lub cechach charakterystycznych oferowanej umowy), czy też o sposobach rozwiązania umowy. Na uwagę, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zasługiwała również okoliczność, że Sąd Okręgowy nie zawarł w swym uzasadnieniu oceny, co do interpretacji którego z przywołanych przepisów istnieją wątpliwości. Istotne jest też to, że powód nie zaprzestał praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Z tych względów za odpowiednią wysokość kary Sąd Apelacyjny uznał kwotę 521.741 zł. Kara w tej wysokości spełni cele kary: represyjny, prewencyjny i edukacyjny.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł powód, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie:

1) art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2, art. 3 ust. 1 i 2 u.k.k. przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu przez Sąd drugiej instancji za Sądem pierwszej instancji, że: (a) przepisy te znajdują zastosowanie także w odniesieniu do umów innych aniżeli tylko zawieranych na czas nieokreślony, podczas, gdy wykładnia celowościowa i funkcjonalna tych przepisów w związku z brzmieniem art. 13 dyrektywy Komisji 2011/90/UE z 14 listopada 2011 r. zmieniającej część II załącznika I do dyrektywy 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wskazuje iż przepisy te mają zastosowanie tylko w odniesieniu do umów zawieranych na czas nieokreślony, a więc nie mogą stanowić podstawy orzeczenia w niniejszej sprawie, albowiem zawierane przez powoda umowy były umowami zawieranymi na czas oznaczony, (b) podanie informacji odnośnie rodzaju zawieranego kredytu (tj. pożyczka gotówkowa), zasad dokonania Kolejnych Wypłat oraz innych rzetelnych informacji zawartych w treści umów zawieranych przez powoda, nie spełnia wymogów nałożonych przez ustawodawcę w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k., albowiem informacje te nie zostały wskazane w tytule umowy o kredyt, a jedynie w treści umów pomimo, że ze wskazanego przepisu wynika jedynie obowiązek udzielenia rzetelnych informacji w umowie, nie jest zaś koniecznym wskazanie tych informacji w tytule umowy, (c) art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. w zw. z art. 42 i 43 u.k.k. przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji za Sądem pierwszej instancji, że: (c1) oznaczenie przez powoda warunków wypowiedzenia zawieranych z konsumentem na czas oznaczony umów, jest konieczne, podczas, gdy z istoty stosunku zobowiązaniowego zawartego na czas określony taka konieczność nie wynika, (c2) obowiązek wynikający z art. 42 i 43 u.k.k. a dotyczący konieczności poinformowania konsumenta o możliwości wypowiedzenia zawartej umowy jest niezależny od tego, czy kredyt ten jest kredytem odnawialnym czy nie, podczas, gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów wskazuje, że znajdują one zastosowanie jedynie w przypadku kredytów odnawialnych, a takich powód nie zawierał;

2) art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 11 oraz art. 5 pkt 10–12 u.k.k. przez błędną wykładnię, polegającą na jego niewłaściwym zastosowaniu i przyjęciu, że w umowie o kredyt konsumencki konieczne jest wskazanie konkretnej wartości liczbowej jako stopy procentowej, a jest niedopuszczalne wskazanie wyłącznie podstawy do jej obliczenia oraz, że umowy pożyczek zawierane przez stronę powodową z konsumentami nie wskazują rocznej stopy oprocentowania zadłużenia przeterminowanego;

3) art. 26 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 pkt. 2 u.o.k.k. w zw. z art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 53 ust. 1 u.k.k., przez błędną wykładnię art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 53 ust. 1 u.k.k., polegającą na bezzasadnym przyjęciu, że konsument w sytuacji odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki nie ponosi kosztów odsetek od części kwoty kredytu, od której zostały potrącone koszty opłaty przygotowawczej oraz koszty ubezpieczenia, a więc kosztów odsetek od całej kwoty kredytu, a konsument ponosi odsetki jedynie od kwoty jaką faktycznie otrzymał, podczas gdy: (a) dopuszczalne jest pobieranie odsetek także od części kredytu finansującej koszty tego kredytu (tj. części kredytu, od której przy zawarciu umowy zostają potrącone koszty opłat oraz ubezpieczenia); w przepisach prawa nie występuje zakaz kredytowania kosztów kredytu, (b) bezpodstawne jest różnicowanie podstawy do obliczania odsetek: innej w sytuacji trwania umowy, a innej w sytuacji odstąpienia od umowy przez konsumenta, (c) nawet gdyby uznać, iż odsetki, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2 u.k.k. odnoszą się do pojęcia „kwoty udostępnionego kredytu” nie wyklucza to naliczania odsetek od części kredytu, od której zostały potrącone koszty opłaty przygotowawczej oraz koszty ubezpieczenia, albowiem ta część kredytu także została konsumentowi udostępniona;

4) art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. w zw. z art. 5 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r. i art. 5 pkt 6 i 7 u.k.k. poprzez ich błędną wykładnię (prowadzącą do ich nieprawidłowego zastosowania), polegającą na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji za Sądem pierwszej instancji, że: (a) prezentowanie kosztów opłaty przygotowawczej i ubezpieczenia zarówno w kosztach, jak i w całkowitej kwocie pożyczki wprowadza konsumentów w błąd co do proporcji pomiędzy całkowitym kosztem kredytu a całkowitą kwotą kredytu, (b) praktyka stosowana przez powoda, a polegająca na prezentowaniu środków udostępnianych kredytobiorcy, a związanych z kosztami kredytu, zarówno do kosztów kredytu jak i całkowitej kwoty kredytu, stanowiła czyn nieuczciwej praktyki rynkowej, pomimo, że praktyka ta była zgodna z przepisami prawa, (c) koszt ubezpieczenia nie jest objęty kwotą pożyczki, pomimo, że w ramach udzielonej pożyczki, konsument de facto pożyczał od powoda również środki niezbędne do pokrycia kosztów ubezpieczenia środków, ponieważ środki te nie zostały mu realnie wypłacone, a jedynie przekazane innemu podmiotowi;

5) art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 u.o.k.k. na skutek nałożenia na stronę powodową kar pieniężnych pomimo braku podstaw do ich nałożenia, ewentualnie kar nadmiernie surowych, nieproporcjonalnych do stwierdzonych naruszeń i ustalonych niezgodnie z dyrektywami wymiaru kary oraz z pominięciem precedensowego charakteru sprawy.

W konsekwencji powód wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu drugiej instancji i zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji przez zmianę decyzji Prezesa UOKiK w całości oraz umorzenie postępowania wobec braku podstaw do stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, ewentualnie zmianę decyzji w pkt V. i odstąpienie od nałożenia na powoda kary pieniężnej, względnie obniżenie kary pieniężnej do wysokości znacząco niższej ewentualnie uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes UOKiK wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest oparta częściowo na uzasadnionych podstawach, a trafność sformułowanych w ramach tych podstaw zarzutów skutkuje koniecznością uchylecia zaskarżonego wyroku w części.

1. Częściowo zasadne są zarzuty sformułowane w ramach pierwszej podstawy skargi. Powód zarzuca przede wszystkim, że przepisy art. 42 i 43 u.k.k. dotyczą umów kredytu konsumenckiego zawieranych na czas nieoznaczony, a kwestionowane przez Prezesa UOKiK wzorce takich umów nie dotyczą, bowiem na ich podstawie skarżący oferował zawierania umów na czas oznaczony. Tak sformułowany zarzut jest trafny.

Sąd Najwyższy podkreśla, że przepisy u.k.k. stanowią transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.Urz. UE L z 2008 r. Nr 133, s. 66 ze zm.). Zgodnie z pkt 33 preambuły dyrektywy 2008/48/WE strony umowy powinny mieć prawo do wypowiedzenia umowy o kredyt odnawialny. Ponadto jeśli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca powinien mieć prawo zawieszenia z obiektywnie uzasadnionych przyczyn prawa konsumenta do dokonywania wypłat na podstawie umowy o kredyt odnawialny. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/48/WE konsument może bez dodatkowych opłat wypowiedzieć umowę o kredyt odnawialny w dowolnym momencie, chyba że strony uzgodniły w umowie okres wypowiedzenia. Okres ten nie może przekraczać jednego miesiąca. Jeśli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca może w drodze oświadczenia sporządzonego w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku wypowiedzieć umowę o kredyt odnawialny z zachowaniem co najmniej dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia. Z kolei, według art. 13 ust. 2 dyrektywy 2008/48/WE jeśli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca może z obiektywnie uzasadnionych przyczyn wypowiedzieć konsumentowi prawo do dokonywania wypłat na podstawie umowy o kredyt odnawialny. Kredytodawca informuje konsumenta o takim wypowiedzeniu i o jego przyczynach w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku, jeżeli istnieje taka możliwość, zanim stanie się ono skuteczne, a najpóźniej natychmiast po tym fakcie, chyba że udzielenie takiej informacji jest zabronione na mocy innych przepisów wspólnotowych lub sprzeczne z celami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Polski tekst dyrektywy w tych wszystkich wypadkach konsekwentnie posługuje się pojęciem „umowa o kredyt odnawialny” (zob. też motyw 9 preambuły). Inne wersje językowe dyrektywy posługują się w tych samych miejscach terminem „umowy kredytu na czas nieoznaczony” (wersja angielska: „open-end credit agreements”, wersja francuska: „contrats de crédit à durée indéterminée”, wersja niemiecka: „unbefristete Kreditverträge”, wersja włoska: „contratto di credito a durata indeterminata”).

W świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE wszystkie wersje językowe tekstu dyrektywy są w równym stopniu obowiązujące. Potrzeba jednolitej wykładni prawa unijnego zakłada wobec tego konieczność interpretacji treści dyrektywy w danym języku w świetle innych oficjalnych wersji językowych (tak w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 1979 r., w sprawie C-9/79 Koschniske przeciwko Raad van Arbeid, a także z dnia 27 października 1977 r., w sprawie C-30/77 Regina przeciwko Bouchereau, pkt 12–14 oraz z dnia 2 kwietnia 1998 r., w sprawie C-296/95 The Queen przeciwko Commissioners of Customs and Excise, pkt 33–36).

Różne wersje językowe wspólnotowego aktu prawnego należy zatem interpretować w sposób jednolity i w przypadku różnic między tymi wersjami dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi (wyrok TSUE z dnia 21 lutego 2008 r., w sprawie C-426/05 Tele2 Telecommunication, pkt 25–26, zob. także wyroki z dnia 17 grudnia 1998 r., w sprawie C-36/97 Skatteminis-teriet, pkt 25 i 26, z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-420/98 W.N., pkt 21 oraz z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-56/06 Euro Tex, pkt 27). Stanowisko to nie budzi również wątpliwości Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2006 r., III PK 30/06).

Dodatkowym argumentem jest na tej płaszczyźnie swoiste domniemanie pełnej (należytej) implementacji prawa unijnego. Każde państwo członkowskie, które dokonuje transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego, czyni to bowiem w zamiarze należytego wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku, a tym samym dąży do jak najpełniejszej realizacji w prawie krajowym celów wytyczonych dyrektywą (wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 1993 r., w sprawie C-334/92 Wagner Miret przeciwko Fondo de garanUa salarial, pkt 20–21).

Celem dyrektywy 2008/48/WE jest w pierwszej kolejności zapewnienie wszystkim konsumentom we Wspólnocie wysokiego i równoważnego poziomu ochrony ich interesów i stworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego (pkt 9 preambuły dyrektywy). Niezbędne jest wobec tego zagwarantowanie, aby obie strony, w tym zwłaszcza konsument – niezależnie od rozwiązań obowiązujących w poszczególnych krajach członkowskich – miały uprawnienie do wypowiedzenia umowy kredytu konsumenckiego, zawartej na czas nieoznaczony (pkt 33 preambuły) na szczególnych zasadach, przewidzianych w art. 13 dyrektywy. W przeciwnym razie, sposób i skutki wypowiedzania tego rodzaju umów byłyby w pełni uzależnione od prawodawstwa obowiązujących w poszczególnych państwach.

Nie doszłoby więc na tej płaszczyźnie do pełnej harmonizacji przepisów (pkt 7 i 9 preambuły).

Zdaniem Sądu Najwyższego, uwzględniając cel dyrektywy 2008/48/WE oraz pozostałe wersje językowe dyrektywy, należy uznać, że art. 13 dyrektywy, a także motyw 33 preambuły odnoszą się do umowy kredytu konsumenckiego zawartej na czas nieoznaczony. Zatem, zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/48/WE konsument może bez dodatkowych opłat wypowiedzieć umowę o kredyt zawartą na czas nieoznaczony w dowolnym momencie, chyba że strony uzgodniły w umowie okres wypowiedzenia. Okres ten nie może przekraczać jednego miesiąca. Natomiast, jeśli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca może w drodze oświadczenia sporządzonego w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku wypowiedzieć umowę o kredyt zawartą na czas nieoznaczony z zachowaniem co najmniej dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia. Z kolei według art. 13 ust. 2 dyrektywy jeśli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca może z obiektywnie uzasadnionych przyczyn wypowiedzieć konsumentowi prawo do dokonywania wypłat na podstawie umowy o kredyt zawartej na czas nieoznaczony.

Z kolei zgodnie z art. 42 ust. 1 u.k.k. konsument ma prawo w każdym czasie, bez dodatkowych opłat, wypowiedzieć umowę o kredyt odnawialny; strony mogą w umowie określić termin wypowiedzenia tej umowy, który nie może być jednak dłuższy niż jeden miesiąc. Jeżeli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca ma prawo wypowiedzieć, na trwałym nośniku, umowę o kredyt odnawialny z zachowaniem co najmniej dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 42 ust. 2 u.k.k.).

Dla prawidłowego odczytania użytego w tym przepisie pojęcia „umowa o kredyt odnawialny” trzeba zwrócić uwagę, że według art. 1 pkt 1 u.k.k. ustawa określa zasady i tryb

zawierania umów o kredyt konsumencki. Przez umowę o kredyt konsumencki rozumie się umowę o kredyt w wysokości nie większej niż 255.550 zł albo równowartość tej kwoty w walucie innej niż waluta polska, który kredytodawca w zakresie swojej działalności udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi (art. 3 ust. 1 u.k.k.), w szczególności: (1) umowę pożyczki, (2) umowę kredytu w rozumieniu przepisów prawa bankowego, (3) umowę o odroczeniu konsumentowi terminu spełnienia świadczenia pieniężnego, jeżeli konsument jest zobowiązany do poniesienia jakichkolwiek kosztów związanych z odroczeniem spełnienia świadczenia, (4) umowę o kredyt, w której kredytodawca zaciąga zobowiązanie wobec osoby trzeciej, a konsument zobowiązuje się do zwrotu kredytodawcy spełnionego świadczenia, (5) umowę o kredyt odnawialny (art. 3 ust. 2 u.k.k.).

Zestawienie treści pkt 2 i 5 art. 3 u.k.k. prowadzi do wniosku, że w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 5 u.k.k. „umowa o kredyt odnawialny” jest rodzajowo odmienna od umowy kredytu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2187 ze zm. – dalej, jako: „p.b.”) (art. 3 ust. 2 pkt 2 u.k.k.), skoro ustawodawca postanowił ją w tym przepisie wymienić osobno. Trudno przyjąć, aby w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.k.k. wskazano pewien podtyp umowy kredytu (art. 69 p.b.), o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 u.k.k. Taki zabieg legislacyjny byłby niezrozumiały. Z tych samych względów nie sposób uznać, że „kredyt odnawialny” to podtyp np. umowy pożyczki, wymienionej w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.k.k.

Co więcej, przepis art. 42 ust. 1 u.k.k. pozwala konsumentowi na wypowiedzenie w każdym czasie tego rodzaju umowy. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla stosunków prawnych o charakterze trwałym, zwłaszcza umów zawartych na czas nieoznaczony. W takich bowiem wypadkach strony muszą mieć zagwarantowaną możliwość zakończenia stosunku prawnego, ponieważ w przeciwnym razie taki stosunek prawny mógłby istnieć bez ograniczeń czasowych. Takiej potrzeby nie ma natomiast przy umowach zawartych na czas oznaczony. Z jednej strony wiadomo z góry kiedy tego rodzaju stosunek prawny ulegnie zakończeniu, a z drugiej – istnieje wysoki stopień pewności, że nie zostanie rozwiązany wcześniej, skoro zawarcie umowy na czas oznaczony, co do zasady, wyklucza jej wcześniejsze zakończenie.

Nie sposób przyjąć, że uprawnienie przewidziane w art. 42 u.k.k. dotyczy jedynie kredytu odnawialnego w rozumieniu przepisów p.b. Z jednej strony taka interpretacja z niezrozumiałych względów zawężałoby zakres zastosowania tego przepisu jedynie do części umów objętych przepisami u.k.k. Z uprawnień przewidzianych w art. 42 u.k.k. nie mógłby przecież skorzystać konsument będący stroną umowy innej niż umowa kredytu, o której mowa w art. 69 p.b., np. umowy pożyczki. Z drugiej strony, dopuszczalne byłoby wypowiedzenie umowy kredytu odnawialnego (w rozumieniu art. 69 p.b.) zawartej także na czas oznaczony. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania.

Wykładania językowa użytego w art. 42 u.k.k. pojęcia „umowa o kredyt odnawialny” nie prowadzi więc do jednoznacznych wniosków, akceptowalnych w świetle celu regulacji u.k.k.

Dokonując wykładni pojęcia „umowa o kredyt odnawialny” na tle przepisów u.k.k., nie można abstrahować od źródła tej regulacji. Przepisy u.k.k. stanowią wynik implementacji dyrektywy 2008/48/WE, która oparta jest na modelu harmonizacji całkowitej. Oznacza to, że państwa członkowskie, co do zasady, nie są uprawnione wprowadzać do krajowego porządku prawnego rozwiązań odmiennych od przewidzianych dyrektywą, choćby miały na celu silniejszą ochronę konsumentów (art. 22 ust. 1 oraz pkt 9 preambuły dyrektywy). Konieczne jest zatem dokonanie wykładni pojęcia „umowy o kredyt odnawialny” w świetle

celu dyrektywy (zwłaszcza pkt 33 preambuły) oraz jej przepisów, w tym w szczególności art. 13 dyrektywy, odnoszącego się do umowy zawartej na czas nieoznaczony.

Na każdym sądzie państwa członkowskiego Unii Europejskiej spoczywa obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego. Wynika on przede wszystkim z Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 90, poz. 864), który w art. 4 ust. 3 zd. 2 nakazuje państwom członkowskim podejmować „wszelkie środki” właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Adresatami tego obowiązku są także sądy. Zasada interpretacji przyjaznej dla prawa europejskiego znajduje uzasadnienie również w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, a interpretacja sprzeczna z zasadami prawa europejskiego jest sprzeczna z zasadą państwa prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02).

W tym kontekście Sąd Najwyższy wskazuje, że wykładnia prounijna powinna być dokonywana „tak dalece, jak to możliwe” („as far as possible”) (tak wyrok TSUE z dnia 13 listopada 1990 r., w sprawie C-106/89 Marleasing, zob. też wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r., w sprawie C-14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, pkt 26). Co więcej, w orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że „stosując prawo krajowe, a zwłaszcza przepisy uregulowania przyjętego specjalnie w celu wprowadzenia wymagań dyrektywy, sąd krajowy jest zobowiązany interpretować prawo krajowe w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć rezultat przez nią przewidziany” (tak wyrok z dnia 5 października 2004 r., w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer, pkt 113, zob. też wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r., w sprawie C-282/10 Maribel Dominguez).

Kierując się zatem ustalonym brzmieniem art. 13 dyrektywy 2008/48/WE, którego art. 42 u.k.k. jest bez wątplenia implementacją, oraz podstawowymi celami tej dyrektywy (pełna harmonizacja ustawodawstw państw członkowskich i ochrona konsumentów), a także wynikającym z pkt 33 dyrektywy obowiązkiem zapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia umowy kredytu konsumentckiego zawartej na czas nieoznaczony, Sąd Najwyższy przyjął, że użyte w art. 42 u.k.k. pojęcie „umowa o kredyt odnawialny” należy rozumieć jako „umowa kredytu konsumentckiego zawarta na czas nieoznaczony”. Wyłącznie taka interpretacja pozwala na osiągnięcie rezultatu wynikającego z postanowień dyrektywy 2008/48/WE zarówno na płaszczyźnie abstrakcyjnej, ujmowanej jako harmonizacja regulacji w państwach członkowskich, jak i na płaszczyźnie zagwarantowania konkretnych uprawnień stron (w tym zwłaszcza konsumenta), tj. możliwości wypowiedzenia umowy kredytu konsumentckiego zawartej na czas nieoznaczony.

Oznacza to, że konsument ma prawo w każdym czasie, bez dodatkowych opłat, wypowiedzieć umowę o kredyt konsumentcki zawartą na czas nieoznaczony (art. 42 ust. 1 u.k.k.), a jeżeli umowa o kredyt tak stanowi, kredytodawca ma prawo wypowiedzieć, na trwałym nośniku, umowę o kredyt konsumentcki zawartą na czas nieoznaczony z zachowaniem co najmniej dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 42 ust. 2 u.k.k.). Tak samo pojęcie „umowa o kredyt odnawialny” powinno być interpretowane na tle art. 43 u.k.k.

W tym stanie rzeczy nie można odmówić racji argumentacji powoda, który wskazuje, że skoro umowy, objęte zaskarżoną decyzją Prezesa UOKiK są umowami zawieranymi na czas oznaczony, to nie spoczywa na nim obowiązek, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k., tj. określenia w umowie warunków rozwiązania umowy przewidzianych w art. 42 i 43 u.k.k.

Jeżeli umowy zawierane przez powoda na podstawie wzorców umów będących przedmiotem niniejszego postępowania są umowami na czas oznaczony, to przepisy art. 42 i 43

u.k.k. ich nie dotyczą. Tym samym, skarżący realizując obowiązek przewidziany w art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. (określenia w umowie warunków rozwiązania umowy) nie był zobowiązany do odwołania się do treści art. 42 i 43 u.k.k. W rozważaniach obu sądów brak jednak stanowczych ustaleń co do tego, czy sporne umowy są zawierane na czas oznaczony, czy też na czas nieoznaczony. Argumentacja obu sądów koncentruje się bowiem na tym, czy umowy te mogą być zakwalifikowane, jako umowy o kredyt odnawialny. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest to okoliczność drugorzędna.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że nawet, jeśli powód w ramach art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. nie miał obowiązku określenia w umowie warunków jej rozwiązania, o których mowa w art. 42 i 43 u.k.k., to nie zwalniało go to z konieczności wskazania innych warunków rozwiązania umowy, o ile takowe tych umów dotyczyły. Niezbędne jest rozważenie, czy tego rodzaju ewentualne uchybienie mieści się granicach praktyki zarzucanej powodowi, opisanej w zaskarżonej decyzji.

Przy wykładni zakresu obowiązków przedsiębiorcy wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. nie można pominąć treści art. 10 ust. 2 lit. s dyrektywy 2008/48/WE. Zgodnie z tym przepisem w umowie o kredyt w sposób jasny i zwięzły określa się m.in. procedurę mającą zastosowanie przy korzystaniu z prawa do rozwiązania umowy o kredyt. W ten sposób należy rozumieć określenie „warunków rozwiązania umowy” użyte w art. 30 ust. 1 pkt 19 u.k.k. Przedsiębiorca udzielający kredytu konsumpcyjnego ma wobec tego obowiązek nie tylko określić (wymienić i zdefiniować) okoliczności uprawniające do wypowiedzenia umowy, ale także przedstawić sekwencję czynności (w tym wymagania co do formy i treści), prowadzących do rozwiązania umowy oraz opisać skutki dokonania takich czynności.

Trafny jest również zarzut naruszenia art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k. Skarżący wywodzi, że wymaganie, aby rodzaj udzielonego kredytu został wskazany w tytule umowy nie znajduje oparcia w przepisach.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k. umowa o kredyt konsumencki powinna określać rodzaj kredytu. Z kolei art. 10 ust. 2 lit. a dyrektywy 2008/48/WE stanowi, że w umowie o kredyt w sposób jasny i zwięzły określa się rodzaj kredytu.

Dyrektywa kładzie nacisk na to, aby informacje przekazywane konsumentowi przez kredytodawcę były jasne i zwięzłe. Wskazuje na to motyw 31 preambuły dyrektywy, zgodnie z którym w celu umożliwienia konsumentom poznania swoich praw i obowiązków wynikających z umowy o kredyt powinna ona zawierać wszelkie niezbędne informacje podane w sposób jasny i zwięzły. Wymóg wskazania w umowie o kredyt w sposób jasny i zwięzły elementów określonych w art. 10 ust. 2 dyrektywy (w tym rodzaju kredytu) jest więc niezbędny w celu umożliwienia konsumentom poznania ich praw i obowiązków (tak wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie C-42/15 Home Credit Slovakia, pkt 31).

Zatem informacja o rodzaju kredytu powinna zostać przekazana w sposób jasny i zwięzły. Nie oznacza to, że już tytuł umowy ma zawierać takie określenie. Z uwagi na złożony charakter niektórych produktów finansowych byłoby to niejednokrotnie po prostu niemożliwe. Wskazanie istotnych elementów umowy w tytule mogłoby bowiem powodować, że tytułu taki byłby nadmiernie długi, a co za tym idzie – nieczytelny (niejasny).

Chybiony jest więc pogląd Sądu Apelacyjnego, że określenie rodzaju umowy kredytu powinno być zawarte w jej tytule. Taka informacja może zostać umieszczona w dowolnym miejscu umowy, a nawet w kilku jednostkach redakcyjnych umowy, pod warunkiem, że będzie jasna i zwięzła (zob. art. 10 ust. 2 lit. a dyrektywy 2008/48/WE).

Naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 pkt 2 u.k.k. przez przedsiębiorcę nie może wobec tego polegać na braku określenia w tytule umowy kredytu konsumenckiego rodzaju tego

kredytu, ale jedynie na niepodaniu w ogóle w umowie informacji o rodzaju kredytu (co jest raczej mało prawdopodobne) albo podaniu tej informacji w sposób niejasny lub niezwięzły.

2. Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 11 oraz art. 5 pkt 10-12 u.k.k. dotyczący przyjęcia przez Prezesa UOKiK oraz oba sądy, że skarżący w nieodpowiedni sposób wskazywał w umowach roczną stopę oprocentowania zadłużenia przeterminowanego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k. umowa kredytu konsumenckiego powinna określać roczną stopę oprocentowania zadłużenia przeterminowanego, warunki jej zmiany oraz ewentualne inne opłaty z tytułu zaległości w spłacie kredytu. Z kolei art. 10 ust. 2 lit. 1 dyrektywy 2008/48/W stwierdza, że w umowie o kredyt w sposób jasny i zwięzły określa się stopę oprocentowania mającą zastosowanie do opóźnionych płatności obowiązującą w chwili zawarcia umowy o kredyt oraz ustalenia dotyczące jej zmian, a także, w stosownych przypadkach, opłaty z tytułu zaległości w spłacie.

Sąd Najwyższy podziela pogląd, że nie jest dopuszczalne podawanie tej stopy w sposób opisowy przez wskazanie podstaw do jej ustalenia. Nie budzi wątpliwości, że prawidłowa realizacja tego obowiązku o charakterze informacyjnym może nastąpić tylko wówczas, gdy konsument będzie dysponował jednoznaczną i konkretną informacją o wysokości oprocentowania, wyrażoną określoną liczbą. Opisowe wskazanie wysokości tego oprocentowania, przez odwołanie się do nieznanego przeciętnemu konsumentowi wskaźników nie jest wystarczające, ponieważ nie daje konsumentowi wystarczającej informacji, co do zakresu ciężących na nim obowiązków oraz ewentualnych skutków ekonomicznych zawieranej umowy. Nie jest też z pewnością jasne w rozumieniu art. 10 ust. 2 lit. 1 dyrektywy.

Innymi słowy, przedsiębiorca udzielający kredytu konsumenckiego ma obowiązek wskazać w umowie konkretną wysokość stopy oprocentowania zadłużenia przeterminowanego obowiązującą w chwili zawierania umowy, a także sposób ustalania jej wysokości w trakcie obowiązywania umowy, jeżeli jest to stopa zmienna. W innym wypadku nie jest możliwe osiągnięcie celu wyrażonego w pkt 32 preambuły dyrektywy 2008/48/WE, zgodnie z którym w celu zapewnienia pełnej przejrzystości konsument powinien otrzymać informację na temat stopy oprocentowania kredytu, zarówno na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o kredyt, jak i przy jej zawieraniu.

3. Nietrafny jest sformułowany w ramach trzeciej podstawy skargi zarzut błędnej wykładni art. 54 ust. 1 i 2 w zw. z art. 53 ust. 1 u.k.k., polegającej na bezzasadnym przyjęciu, że konsument w sytuacji odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki nie ponosi kosztów odsetek od części kwoty kredytu, od której zostały potrącone koszty opłaty przygotowawczej oraz koszty ubezpieczenia.

Według art. 54 ust. 1 u.k.k. konsument nie ponosi kosztów związanych z odstąpieniem od umowy o kredyt konsumencki, z wyjątkiem odsetek za okres od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty kredytu. Konsument zwraca niezwłocznie kredytodawcy kwotę udostępnionego kredytu wraz z odsetkami, o których mowa w ust. 1, nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy (art. 54 ust. 2 u.k.k.). Natomiast stosownie do art. 14 ust. 3 lit. b dyrektywy 2008/48/WE jeżeli konsument korzysta z prawa do odstąpienia od umowy, to bez nieuzasadnionej zwłoki, a najpóźniej w ciągu 30 dni kalendarzowych od wysłania kredytodawcy powiadomienia o odstąpieniu, spłaca on kredytodawcy kapitał oraz odsetki od kapitału należne od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty kapitału. Odsetki wylicza się na podstawie uzgodnionej stopy oprocentowania kredytu. W przypadku odstąpienia od umowy kredytodawcy nie przysługuje od konsumenta żadna inna rekompensa.

sata, z wyjątkiem rekompensaty bezzwrotnych opłat wniesionych przez kredytodawcę na rzecz organów administracji publicznej.

Według Sądu Najwyższego, pojęcie kredytu użyte w art. 54 ust. 1 u.k.k. nie może być interpretowane w oderwaniu od „całkowitej kwoty kredytu”. Skoro na tle art. 5 pkt 7 u.k.k. „całkowita kwota kredytu” oznacza środki faktycznie udostępnione konsumentowi (art. 3 lit. 1 dyrektywy 2008/48/WE), to w wypadku odstąpienia od umowy konsument jest zobowiązany do uiszczenia odsetek naliczanych tylko od środków faktycznie mu udostępnionych, czyli od „całkowitej kwoty kredytu”. Brak więc podstaw do obciążania konsumenta odsetkami od kosztów kredytu, nawet w wypadku udzielenia kredytu w celu sfinansowania tych kosztów.

Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 2 u.k.k. konsument zwraca kredytodawcy kwotę „udostępnionego kredytu”, czyli w rozumieniu art. 3 lit. 1 dyrektywy 2008/48/WE „całkowitą kwotę kredytu” (zob. też art. 5 pkt 7 u.k.k.). Całkowita kwota kredytu nie obejmuje kwot powiązanych przez kredytodawcę z pokryciem kosztów związanych przez kredytodawcę z udzieleniem odnośnego kredytu, które to kwoty nie są w rzeczywistości wypłacane konsumentowi (wyrok TSUE z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie C-377/14 Radlinger i Radlingerova). Inaczej rzecz ujmując, konsument w razie odstąpienia od umowy nie zwraca kredytodawcy nieudostępnionych mu środków (opłaty przygotowawczej, prowizji, ubezpieczenia itp.), na które kredytodawca również udzielił kredytu. Nie zwraca ich nie tylko dlatego, że nie mieszczą się w pojęciu „udostępniony kredyt”, ale także dlatego, że są one kredytodawcy nienależne. Według art. 54 ust. 4 u.k.k. w przypadku odstąpienia od umowy, o którym mowa w art. 53 u.k.k., kredytodawcy nie przysługują żadne inne opłaty, z wyjątkiem bezzwrotnych kosztów poniesionych przez niego na rzecz organów administracji publicznej. Co oznacza, że brak w takim wypadku należnych kredytobiorcy „kosztów kredytu”.

Skoro w razie odstąpienia od umowy konsument ma obowiązek spłacić kredyt, tj., jak ujmuje to art. 54 ust. 2 u.k.k., zwrócić udostępnione mu środki (całkowitą kwotę kredytu w rozumieniu art. 5 pkt 7 u.k.k.), to zasadne jest naliczanie odsetek na podstawie art. 54 ust. 1 u.k.k. wyłącznie od tej kwoty. W szczególności, dlatego że konsument nie ma żadnego wpływu na działania kredytodawcy związane z rozliczeniem kosztów kredytu (opłaty przygotowawczej, prowizji, ubezpieczenia itp.), co powoduje, że termin „spłaty” tych środków pozostaje całkowicie niezależny od woli kredytobiorcy.

4. Całkowicie chybiony jest zarzut dotyczący art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. w zw. z art. 5 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.n.p.r. i art. 5 pkt 6 i 7 u.k.k. Skarżący wywodzi bowiem, że w świetle przepisów u.k.k. dopuszczalne jest prezentowanie kosztów opłaty przygotowawczej i ubezpieczenia (kredytowanych przez przedsiębiorcę) zarówno w kosztach kredytu, jak i w całkowitej kwocie kredytu konsumenckiego. Praktyka ta nie może być wobec tego uznana za wprowadzającą konsumentów w błąd w rozumieniu art. 4 ust. 2 u.p.n.p.r. Stanowisko powoda jest błędne.

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że zgodnie z art. 5 pkt 7 u.k.k. w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 lipca 2017 r. (zob. ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Dz.U. z 2017 r., poz. 819) całkowita kwota kredytu to maksymalna kwota wszystkich środków pieniężnych nieobjmujących kredytowanych kosztów kredytu, które kredytodawca udostępnia konsumentowi na podstawie umowy o kredyt, a w przypadku umów, dla których nie przewidziano tej maksymalnej kwoty, suma wszystkich środków pieniężnych nieobjmujących kredytowanych kosztów kredytu, które kredytodawca udostępnia konsumentowi na podstawie umowy o kredyt. Natomiast, całkowity koszt kredytu to wszelkie koszty, które

konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt, w szczególności: a) odsetki, opłaty, prowizje, podatki i marże jeżeli są znane kredytodawcy oraz b) koszty usług dodatkowych, w szczególności ubezpieczeń, w przypadku gdy ich poniesienie jest niezbędne do uzyskania kredytu lub do uzyskania go na oferowanych warunkach, z wyjątkiem kosztów opłat notarialnych ponoszonych przez konsumenta (art. 5 ust. 6 u.k.k.).

Nie może więc budzić wątpliwości, że w aktualnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne prezentowanie tej samej kwoty (np. opłaty przygotowawczej, prowizji itp.) zarówno w ramach całkowitej kwoty kredytu, jak i w kosztach kredytu. I to nawet wówczas, gdy składniki kosztów kredytu są kredytowane przez kredytodawcę. Za taką tezę przemawia wyraźna treść art. 5 pkt 7 u.k.k. („całkowita kwota kredytu to maksymalna kwota wszystkich środków pieniężnych nieobjętych kredytowanymi kosztami kredytu”).

W niniejszej sprawie do oceny zachowania powoda znajduje zastosowanie przepis art. 5 pkt 7 u.k.k. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 22 lipca 2017 r., zgodnie z którym całkowita kwota kredytu to suma wszystkich środków pieniężnych, które kredytodawca udostępnia konsumentowi na podstawie umowy o kredyt. Mimo braku wyraźnego wyłączenia w poprzedniej treści art. 5 pkt 7 u.k.k. „kredytowanych kosztów kredytu” nie oznaczało to, że w poprzednim stanie prawnym praktyka powoda była dopuszczalna.

Sąd Najwyższy ponownie zwraca uwagę, że przepisy u.k.k. stanowią transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2008/48/WE. Zgodnie z art. 3 lit. l dyrektywy „całkowita kwota kredytu” oznacza maksymalną kwotę lub łączne kwoty udostępnione na podstawie umowy o kredyt. Natomiast, „całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta” oznacza wszystkie koszty łącznie z odsetkami, prowizjami, podatkami oraz wszelkimi innymi opłatami, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt, które to koszty znane są kredytodawcy, z wyjątkiem kosztów notarialnych; uwzględniane są tu także koszty usług dodatkowych związanych z umową o kredyt, w szczególności składki z tytułu ubezpieczenia, jeżeli, dodatkowo, zawarcie umowy dotyczącej usługi jest niezbędne do uzyskania kredytu lub do uzyskania go na oferowanych warunkach (art. 3 lit. g dyrektywy). Z kolei stosownie do treści art. 3 lit. h dyrektywy „całkowita kwota do zapłaty przez konsumenta” oznacza sumę całkowitej kwoty kredytu i całkowitego kosztu kredytu ponieszonego przez konsumenta.

Jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie C-377/14 Radlinger i Radlingerova: „Jako że pojęcie „całkowitej kwoty do zapłaty przez konsumenta” zostało zdefiniowane w art. 3 lit. h dyrektywy 2008/48/WE jako „suma całkowitej kwoty kredytu i całkowitego kosztu kredytu ponieszonego przez konsumenta”, wynika z tego, że całkowita kwota kredytu i całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta są pojęciami odrębnymi i, że w związku z tym całkowita kwota kredytu nie może obejmować żadnych kwot należących do całkowitego kosztu kredytu ponieszonego przez konsumenta.” Zatem „art. 3 lit. l i art. 10 ust. 2 dyrektywy 2008/48/WE, a także pkt I załącznika I do rzeczonyj dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że całkowita kwota kredytu i kwota wypłat określają całość kwot udostępnianych konsumentowi, co wyklucza kwoty powiązane przez kredytodawcę z pokryciem kosztów związanych przez kredytodawcę z udzieleniem odnośnego kredytu, które to kwoty nie są w rzeczywistości wypłacane konsumentowi”.

Innymi słowy, również na tle poprzedniego brzmienia art. 5 pkt 7 u.k.k. koszty związane z udzieleniem kredytu nie mogły stanowić części „całkowitej kwoty kredytu”, nawet wówczas, gdy kredytodawca udzielił kredytu przeznaczanego na poniesienie tych kosztów.

W konsekwencji, „całkowita kwota kredytu” obejmuje jedynie tę kwotę, która została faktycznie oddana do swobodnej dyspozycji konsumenta.

3. Nie są trafne zarzuty powoda odnoszące się do zastosowanych przez Sąd Apelacyjny dyrektyw wymiaru kary, tj. naruszenia art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 u.o.k.k. w zakresie, w jakim skarga kasacyjna okazała się niezasadna, tj. co do kar nałożonych w pkt V. ppkt 2 i 3 zaskarżonej decyzji. Kary te zostały nałożone za praktyki opisane w pkt III. i IV. sentencji decyzji.

Sąd Najwyższy wskazywał już, że nie leży w jego kognicji rozstrzygnięcie, czy określony poziom kary pieniężnej jest w okolicznościach faktycznych sprawy właściwy, lecz jedynie weryfikacja, czy orzekając w tym przedmiocie sąd drugiej instancji w sposób zgodny z obowiązującymi unormowaniami umotywował swoje stanowisko w tym zakresie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r., III SK 54/13).

Jedynym argumentem podnoszonym przez powoda w skardze kasacyjnej, który miałby przemawiać za obniżeniem nałożonych na niego kar jest względnie precedensowy charakter sprawy, wynikający z konieczności odwołania się do zagadnień prawnych o skomplikowanym charakterze, w tym zwłaszcza analizy postanowień dyrektywy 2008/48/WE. W istocie zatem skarżący odwołuje się do okoliczności łagodzącej w postaci nieumyślności naruszenia przepisów, czy też nawet pozostawiania w błędzie co do ich wykładni. Sąd Najwyższy nie wyklucza, że tego rodzaju okoliczność może rzutować na obniżenie kary wymierzonej przedsiębiorcy na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. Podziela jednak stanowisko obu sądów, że – w odniesieniu do praktyk stwierdzonych w pkt III. i IV. sentencji decyzji, za które zostały nałożone kary w pkt V. ppkt 2 i 3 decyzji – nie zachodziły szczególne trudności w ustaleniu treści i zakresu obowiązków powoda, wynikających z przepisów u.k.k. w świetle postanowień dyrektywy 2008/48/WE.

Natomiast, odnoszenie się do zarzutów skarżącego co do wymiaru kary określonej w pkt V. ppkt 1 decyzji jest przedwczesne, ponieważ określenie wysokości tej kary jest determinowane ustaleniami, które będą dokonane w ponownym postępowaniu, w tym zwłaszcza co do oceny praktyk stosowanych przez powoda, jako naruszających obowiązki określone w art. 30 ust. 1 pkt 2 i 19 u.k.k.

Sąd Najwyższy zwraca przy tym uwagę, że kara w tym punkcie decyzji odnosi się do dwóch praktyk powoda (opisanych w pkt I. i II. decyzji), z których jedna dotycząca niepodawania konkretnej stopy oprocentowania zadłużenia przeterminowanego (pkt II. decyzji) jest niewątpliwie praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. Brak jednak podstaw od ustalenia, w jakim zakresie kara ta dotyczy praktyki określonej w pkt II. decyzji, a w jakim – w pkt I. tej decyzji.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uznając, że skarga kasacyjna jest częściowo oparta na uzasadnionych podstawach uchylił zaskarżony wyrok częściowo, tj. w punkcie pierwszym i trzecim w całości, oraz w punkcie drugim w zakresie, w jakim apelacja powoda została oddalona w części dotyczącej oddalenia odwołania co do punktu pierwszego i szóstego zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK, i w tej części przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w W., pozostawiając temu Sądowi zgodnie z art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego, a nadto na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną w pozostałej części, jako bezzasadną.

Wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r.

I NSK 10/18

Tezy:

1. Do rzetelnego ustalenia, czy przedsiębiorca był organizatorem a zarazem stroną porozumienia ograniczającego konkurencję nie jest konieczne ustalenie tożsamości wszystkich uczestników porozumienia i badanie ich wszelkich możliwych zachowań, a jedynie szczegółowa i zindywidualizowana ocena zachowań samego organizatora porozumienia.

2. Porozumienia ustanawiające minimalne bądź sztywne ceny odsprzedaży należy zaliczać do kategorii ograniczających konkurencję ze względu na cel. W przypadku porozumień wertykalnych producent i dystrybutorzy nie są wprawdzie konkurentami, albowiem działają na różnych szczeblach obrotu, ale antykonkurencyjny charakter tych porozumienia wynika stąd, że ograniczają wolność przedsiębiorców zajmujących się dystrybucją (hurtową lub detaliczną) w zakresie kształtowania własnej polityki cenowej.

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska.

Sędziowie SN: Leszek Bosek (sprawozdawca), Adam Redzik.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa „A.” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję,

po rozpoznaniu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 lutego 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok w całości i sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK; pozwany) wydał 31 grudnia 2013 r. decyzję nr DOK-(...) o następującej treści:

I. na podstawie art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej również jako: u.o.k.k.) uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. zawarcie na krajowym rynku hurtowej sprzedaży zegarków przez „A.” sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej jako „A.”) z przedsiębiorcami prowadzącymi detaliczną dystrybucję zegarków, porozumienia

ograniczającego konkurencję na krajowym rynku detalicznej sprzedaży zegarków, polegającego na ustalaniu minimalnych cen sprzedaży zegarków oferowanych za pośrednictwem tradycyjnych i internetowych kanałów sprzedaży, stosowanych przez przedsiębiorców prowadzących dystrybucję detaliczną zegarków i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 30 kwietnia 2013 r.;

II. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy nałożył na „A.” sp. z o.o. z siedzibą w W., karę pieniężną 331.819,48 zł;

III. na podstawie art. 77 ust. 1 oraz art. 80 u.o.k.k. oraz na podstawie art. 263 § 1 k.p.a. i art. 264 § 1 k.p.a. obciążył „A.” sp. z o.o. z siedzibą w W. kosztami postępowania antymonopolowego w kwocie 109,84 zł.

Spółka A. sp. z o.o. z siedzibą w W. prowadzi działalność w zakresie hurtowej oraz detalicznej sprzedaży zegarków. A. jest powiązana z (...) J. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej jako „J.”), która również prowadzi działalność w zakresie hurtowej i detalicznej sprzedaży zegarków. A. i J. należą do grupy kapitałowej, w której przedsiębiorcą dominującym w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest spółka G. B.V. z siedzibą w A. (Holandia), która jest jedynym udziałowcem obu spółek.

W dniu 12 stycznia 2012 r. Prezes UOKiK otrzymał wniosek o odstąpienie od nałożenia lub obniżenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wniosek dotyczył antykonkurencyjnych praktyk stosowanych przez A. i J. Na podstawie pozyskanego materiału dowodowego, postanowieniem z dnia 17 grudnia 2012 r. Prezes UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe przeciwko A. w sprawie zawarcia przez tego przedsiębiorcę z przedsiębiorcami prowadzącymi detaliczną dystrybucję zegarków na krajowym rynku hurtowej sprzedaży zegarków porozumienia ograniczającego konkurencję. Postanowieniem z 14 marca 2013 r. Prezes UOKiK zmienił postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego poprzez objęcie zakresem postępowania również tradycyjnych kanałów sprzedaży w postaci sklepów stacjonarnych.

W toku postępowania Prezes UOKiK ustalił, że A. uzgadniała z dystrybutorami detalicznymi zegarków wprowadzanych przez nią do obrotu na terenie Polski minimalne ceny detaliczne sprzedaży tych produktów w Internecie oraz w sklepach stacjonarnych. System sprzedaży detalicznej A. funkcjonuje w oparciu o składane na bieżąco zamówienia. Kontakty pomiędzy pracownikami A. a przedsiębiorcami odbywają się za pośrednictwem wiadomości e-mail, telefonicznie lub w trakcie spotkań bezpośrednich (np. w trakcie wizyt w sklepach).

Ze względu na rosnące znaczenie handlu internetowego, co najmniej od lipca 2009 r. A. wpływało na politykę cenową swoich dystrybutorów, wymuszając na nich stosowanie cen nie niższych niż sugerowane, pomniejszonych o określony rabat (rabaty te były wyznaczane na poziomach 0%, 5%, 10%, 12%). Dystrybutorzy przyjmowali te zasady za obowiązujące ich wszystkich, o czym świadczy fakt wysyłania przez nich do A. skarg na tych dystrybutorów, którzy „zaniżali” ceny. Liczba skarg nasiliła się do tego stopnia, że A. podjęła decyzję o „uporządkowaniu rynku”. Ustalono, że maksymalny rabat jaki może być udzielany przez dystrybutora w sprzedaży internetowej będzie wynosił 15% od sugerowanej ceny detalicznej (dla wszystkich marek zegarków) pod groźbą sankcji w postaci pogorszenia warunków handlowych. Spółka przyznała, że powyższa wiadomość została przekazana dystrybutorom ustnie i za pośrednictwem wiadomości e-mail. Zarazem Prezes UOKiK ustalił, że dystrybutorzy nieprzestrzegający ustaleń dotyczących minimalnych cen sprzedaży detalicznej (maksymalnych rabatów stosowanych w sprzedaży detalicznej) mieli

być karani pogorszeniem warunków handlowych, tj. obniżeniem rabatu udzielanego od cen sugerowanych przy zakupie zegarków od A.. Ponadto jednocześnie z obniżeniem rabatu miała być stosowana sankcja w postaci ograniczenia możliwości płatności do gotówki za pobraniem albo terminu płatności na okres 3 miesięcy. Pomimo iż maksymalny rabat w wysokości 15% od ceny sugerowanej miał dotyczyć wszystkich marek zegarków dystrybuowanych przez A., to w przypadku zegarków marki C. ze strony A. nadal występowały działania zmierzające do utrzymania maksymalnych rabatów na poziomie 5%.

Z ustaleń Prezesa UOKiK wynikało, że oprócz ustalenia maksymalnego poziomu rabatu od ceny sugerowanej, jaki mógł być stosowany przy kształtowaniu przez dystrybutorów detalicznych cen sprzedaży kupowanych od A. zegarków, przyjęte w relacjach między Spółką a jej dystrybutorami reguły dystrybucji przewidywały, że dystrybutorzy będą zaokrąglać stosowane ceny detaliczne do pełnych złotych. A. określało sposób realizacji tego ustalenia (sposób zaokrąglania cen) oraz nadzorowało jego wykonywanie.

Prezes UOKiK dokonał ustaleń świadczących o monitorowaniu przez A. poziomu detalicznych cen odsprzedaży zegarków, stosowanych przez jej detalicznych dystrybutorów. Dowody zgromadzone w sprawie wskazywały, że A. podejmowała działania związane z kontrolowaniem poziomu cen przede wszystkim na podstawie sygnałów od innych dystrybutorów detalicznych. Dystrybutorzy zwracali uwagę pracowników A. na nieprzestrzeganie ustaleń dotyczących minimalnych cen sprzedaży detalicznej i zaokrąglenia przez swoich konkurentów telefonicznie bądź za pośrednictwem wiadomości e-mail, przysyłając odnośniki do stron internetowych. Po otrzymaniu takich sygnałów pracownicy A. najpierw weryfikowali takie sygnały, a następnie przystępowali do interwencji. Pracownik A. kontaktował się z detalicznym sprzedawcą zegarków A., zazwyczaj telefonicznie bądź drogą elektroniczną, i nakazywał detalicznemu sprzedawcy dostosowanie poziomu cen do akceptowanego przez Spółkę. Od września 2011 r. Spółka otrzymywała również raporty o cenach stosowanych przez konkurencję od pracowników J..

Kolejnym elementem uzgodnień między A. i jego dystrybutorami było ograniczenie swobody działań marketingowych przez nałożenie na wszystkich detalicznych sprzedawców zegarków wprowadzanych do obrotu przez A. obowiązku konsultacji planowanych akcji promocyjnych. Wynikało to z faktu wprowadzenia przez niektórych dystrybutorów w trakcie takich akcji promocyjnych dodatków do sprzedawanych detalicznie zegarków w postaci upominków rzeczowych (np. pamięci przenośnych, bonów, zapalniczek) lub rabatów na zakupy u danego sprzedawcy detalicznego. Przedsiębiorcy, mogąc – w świetle uzgodnień z A. – tylko w ograniczonym stopniu konkurować ceną przedstawianą na stronie internetowej, rozpoczęli w ten sposób konkurencję pozacenową. O ile dodatki w postaci upominków rzeczowych zostały przez A. zaakceptowane, to udzielanie kupującemu rabatu na zakupy zostało zakwestionowane jako próba „obejścia” przez sprzedawców obowiązku stosowania się do ustaleń cenowych (stosowania cen minimalnych). W rezultacie, wedle ustaleń Prezesa UOKiK, w maju 2011 r. A. wprowadziło obowiązek konsultacji działań marketingowych sprzedawców detalicznych przed ich wejściem w życie. Dystrybutorzy uznali zasady dystrybucji dotyczące cen za obowiązujące i przynajmniej przejściowo stosowali się do zaleceń A. i wprowadzali w życie ustalone przez Spółkę zasady. W przypadku niedostosowania przez dystrybutora cen do zgodnych z opisywanymi ustaleniami, bądź w przypadku kolejnego zweryfikowanego naruszenia uzgodnionych zasad porozumienia dystrybucji detalicznej zegarków wprowadzanych do obrotu przez A., obniżano sprzedawcom detalicznym przyznany rabat oraz odbierano dodatkowe warunki za płatność. Zgromadzony przez Prezesa UOKiK

materiał dowodowy pozwolił również stwierdzić, że opisane powyżej zasady miały zastosowanie również do tradycyjnego kanału sprzedaży przez sklepy stacjonarne.

W toku postępowania Prezes UOKiK zgromadził również materiały świadczące o tym, że A. miała świadomość niezgodności z prawem tego typu uzgodnień cenowych i podejmowała działania zapobiegające jego wykryciu, np. poprzez ograniczenie korespondencji elektronicznej dotyczącej nakładania sankcji, czy też informującej o zasadach funkcjonowania porozumienia.

W dniu 25 kwietnia 2013 r. członek zarządu odpowiedzialny za sprzedaż hurtową marek zegarków dystrybuowanych przez A. wysłał wiadomość elektroniczną o identycznej treści do dystrybutorów, którzy zdaniem Spółki mogli uczestniczyć w rozpatrywanych uzgodnieniach cenowych. W wiadomości tej A. oświadczyła, że nie będzie reagować na jakiegokolwiek sygnały dotyczące ustalania cen detalicznych przez swoich dystrybutorów oraz nie będzie podejmować działań mających na celu ingerencję w politykę cenową.

W dniu 29 kwietnia 2013 r. do Prezesa UOKiK wpłynął wniosek o odstąpienie od nałożenia kary albo o obniżenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, złożony przez J.. W dniu 30 kwietnia 2013 r. A. złożyła wniosek o obniżenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Pismem z dnia 16 grudnia 2013 r. A. wniosła alternatywnie o umorzenie postępowania antymonopolowego, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o odstąpienie od nakładania kary pieniężnej bądź nałożenie jej w szczególnie niskiej wysokości wskazując, że ze względu na zaprzestanie stosowania praktyki już samo wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji stwierdzającej naruszenie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów spełni swoje cele. W dniu 31 grudnia 2013 r. Prezes UOKiK wydał decyzję uznającą porozumienie zorganizowane przez spółkę A. za praktykę ograniczającą konkurencję i nałożył na nią karę pieniężną.

W prawnych motywach decyzji Prezes UOKiK wskazał, że A. dopuściła się naruszenia interesu publicznego. Naruszenie interesu publicznego ma miejsce wówczas, gdy zachowanie przedsiębiorcy, będące przedmiotem postępowania antymonopolowego wywołało lub mogło wywołać na rynku niekorzystne – z punktu widzenia celów ustawodawstwa antymonopolowego – skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towarów lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom. Z punktu widzenia dopuszczalności zastosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów liczba podmiotów dotkniętych skutkami praktyki ograniczającej konkurencję jest nieistotna, wystarczające jest bowiem, że zachowanie przedsiębiorcy wyczerpuje znamiona antykonkurencyjnej praktyki.

Odnosząc te wywody do sprawy A., Prezes UOKiK stwierdził, że takie ukształtowanie relacji pomiędzy A. a przedsiębiorcami prowadzącymi sprzedaż detaliczną zegarków, jakie ma miejsce w niniejszej sprawie, prowadzi do naruszenia interesu publicznego. Spółce postawiono zarzut ustalania ze swoimi kontrahentami minimalnych cen detalicznych sprzedawanych przez tych kontrahentów zegarków. Tego rodzaju praktyki przedsiębiorców uważane są za jedne z najpoważniejszych naruszeń konkurencji, a co za tym idzie – uzasadnione jest przyjęcie, że działania te mogą naruszać interes publiczny. Porozumienia między przedsiębiorcą wprowadzającym produkty do obrotu a przedsiębiorcami prowadzącymi sprzedaż detaliczną mają bowiem realny i bezpośredni wpływ na interes ekonomiczny szerokiego kręgu uczestników rynku – nie tylko na same strony porozumienia, ale przede wszystkim na konsumentów.

Prezes UOKiK uznał, że rynkiem, na którym zawarto porozumienie jest krajowy rynek hurtowej sprzedaży zegarków. Natomiast rynkiem, na który porozumienie oddziałuje, jest krajowy rynek sprzedaży detalicznej zegarków.

Jednocześnie Prezes UOKiK podkreślił, że definiowanie rynku właściwego w sprawach dotyczących zakazanych porozumień ograniczających konkurencję polegających na ustalaniu cen nie wymaga takiego stopnia precyzji, jaki konieczny jest przy rozpatrywaniu spraw dotyczących nadużywania pozycji dominującej lub koncentracji przedsiębiorców, gdzie udziały rynkowe stron mają istotne znaczenie.

W ocenie Prezesa UOKiK na to, że w zakresie określonym w sentencji decyzji doszło do zawarcia przez A. ze współpracującymi z tym przedsiębiorcą sprzedawcami detalicznymi, antykonkurencyjnego porozumienia w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Porozumienie zostało zawarte zarówno w formie ustnej jak i za pośrednictwem wiadomości e-mail oraz w postaci czynności konkludentnych, tj. dostosowania przez sprzedawców polityki handlowej w zakresie cen (maksymalne rabaty, zaokrąglanie cen) oraz akcji promocyjnych. Porozumienie to zostało zawarte między podmiotami mającymi status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. A. jako spółka prawa handlowego mieści się w podmiotowym zakresie zastosowania zakazu praktyk ograniczających konkurencję wynikającym z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Natomiast co do kontrahentów A., to sama Spółka w piśmie do Prezesa UOKiK z dnia 17 września 2012 r. wskazała, że „...A. (...) współpracuje z samodzielnymi przedsiębiorcami”. Inicjatorem zawarcia rozpatrywanego porozumienia w zakresie ustalania minimalnych cen sprzedaży detalicznej produktów wskazanych w sentencji była A. Oświadczenie to znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym, zgromadzonym przez Prezesa UOKiK – zarówno w wiadomościach e-mail przesyłanych między pracownikami A. jak i przysyłanych przez dystrybutorów detalicznych. Prezes UOKiK uznał w niniejszej sprawie za uzasadnione postawienie zarzutów naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jedynie A., jako organizatorowi systemu sprzedaży. Jednocześnie zarzutów nie postawiono przedsiębiorcom prowadzącym sprzedaż detaliczną, mimo ich faktycznego uczestnictwa w przedmiotowym porozumieniu. W ten sposób Prezes UOKiK uwzględnił decydującą rolę A. w powstaniu i funkcjonowaniu rozpatrywanego porozumienia.

Prezes UOKiK doszedł do przekonania, że A. była stroną porozumienia o charakterze wertykalnym, czyli porozumienia pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu. Przedmiotowe porozumienie, polegające na uzgodnieniu przez A. z jej kontrahentami prowadzącymi sprzedaż detaliczną stosowania cen sugerowanych z maksymalnym możliwym rabatem w wysokości 15% ceny sugerowanej (5% w przypadku marki C.), miało w ocenie Prezesa UOKiK na celu ograniczenie wewnątrzmarkowej konkurencji cenowej pomiędzy sprzedawcami detalicznymi. Takie porozumienie uniemożliwiło im oferowanie cen poniżej pewnego, ustalonego poziomu. W ten sposób kontrahenci uczestników (konsumenty) porozumienia zostali pozbawieni możliwości zakupu towarów objętych porozumieniem po niższych cenach, które mogłyby zostać zaproponowane przez bardziej efektywnych przedsiębiorców. W konsekwencji Prezes UOKiK doszedł do przekonania, że A. dopuściła się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, naruszając zakaz ustanowiony w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes UOKiK nie uznał za zasadne umorzyć postępowanie antymonopolowa prowadzonego przeciwko A. bądź odstąpić od nałożenia kary pieniężnej na Spółkę albo nałożyć ją w szczególnie niskiej wysokości. A. umyślnie naruszyła art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organizując i wcielając w życie antykonkurencyjne porozumienie.

Porozumienie zawarte przez Spółkę należy do najbardziej powszechnego typu porozumień antykonkurencyjnych, którego zawarcia nie usprawiedliwiają okoliczności w postaci konieczności pozycjonowania produktów czy też wymogów producentów i dostawców w zakresie polityki handlowej.

Powód A. wniósł odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości. Zarzucił między innymi naruszenie art. 1, 6 ust. 1, 10, 11, 88 ust. 1 u.o.k.k., art. 6 i 8 k.p.a. oraz art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP – poprzez nieobjęcie zakresem postępowania antymonopolowego i zaskarżoną decyzją w przedmiocie zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia dystrybutorów powoda, którzy rzekomo uczestniczyli w zakwestionowanej przez Prezesa Urzędu praktyce i ukaranie za naruszenie ustawy jedynie powoda; naruszenie art. 4 pkt 9 u.o.k.k. skutkujące przyjęciem błędnej definicji właściwego rynku produktowego; naruszenie art. 8 k.p.a. w zw. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – polegające na wykorzystaniu jako dowodów obciążających powoda materiałów przekazanych we wniosku o odstąpienie od nałożenia kary albo o obniżenie kary pieniężnej złożonym przez powoda oraz pismach uzupełniających wniosek.

Mając powyższe na uwadze, powód wniósł o uchylenie decyzji w całości; ewentualnie o zmianę decyzji w punkcie drugim poprzez obniżenie wymiaru kary pieniężnej nałożonej na powoda. Jednocześnie powód wniósł o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes UOKiK wniósł o jego oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w decyzji.

Wyrokiem z 24 czerwca 2015 r., XVII AmA (...) Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w punkcie pierwszym sentencji uchylił zaskarżoną decyzję; w punkcie drugim sentencji stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Zdaniem SOKiK odwołanie było zasadne, a zarzuty przedstawione przez powoda implikowały konieczność uchylenia spornej decyzji z uwagi na rażące naruszenie prawa przez Prezesa UOKiK. W ocenie SOKiK częściowo zasadny okazał się pierwszy zarzut, polegający na braku ustalenia przez organ pozostałych – poza powodem – uczestników porozumienia dystrybucyjnego, jak też zarzuty dotyczące nieprawidłowego ustalenia stanu faktycznego.

SOKiK nie podzielił stanowiska powoda, iż nieobjęcie sentencją decyzji pozostałych uczestników porozumienia było działaniem nieprawidłowym. SOKiK zważył, iż zakres podmiotowy postępowania określa art. 88 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a. Sąd podzielił przy tym stanowisko pozwanego, że decyzja nie musi być skierowana przeciwko wszystkim uczestnikom porozumienia, bowiem to, czy dany przedsiębiorca będzie adresatem decyzji o stwierdzeniu naruszenia ustawy jest zależne od tego, czy wobec danego przedsiębiorcy zostało wszczęte postępowanie antymonopolowe. Wobec powyższego SOKiK stanął na stanowisku, że skierowanie decyzji wyłącznie do jednego z podmiotów będących stroną porozumienia dystrybucyjnego nie stanowi naruszenia przepisów postępowania. SOKiK zważył, że porozumienie wertykalne, z jakim mamy w przedmiotowej sprawie do czynienia, jest dokonywane pomiędzy przedsiębiorcą będącym dostawcą, a przedsiębiorcami, którzy nabywają te produkty w celu ich dalszej odsprzedaży. Organizatorem takiego porozumienia jest zazwyczaj dostawca, który chce w ten sposób ograniczyć konkurencję międzymarkową. Eliminacja takiego porozumienia jest najczęściej możliwa poprzez wydanie decyzji w odniesieniu do inicjatora i organizatora porozumienia. SOKiK podniósł przy tym, że takie

decyzje, w których sentencja odnosiła się jedynie do inicjatora i organizatora porozumienia wertykalnego, były już uprzednio wydawane przez Prezesa UOKiK, a ostatecznie znajdowały też aprobatę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednakże – jak zaznaczył Sąd Okręgowy – w sprawach tych organ jednoznacznie i wyraźnie w uzasadnieniu decyzji określił przedsiębiorców, którzy byli stroną porozumienia zawartego z organizatorem, wobec którego skierowana była decyzja.

Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy brak było określenia stron niedozwolonej zmowy cenowej, co stanowiło naruszenie art. 6 u.o.k.k. oraz art. 4 i 7 ww. ustawy. SOKiK podniósł, iż w uzasadnieniu spornej decyzji pozwany wskazał w punkcie (84), że doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy powodem, a współpracującymi z nim sprzedawcami detalicznymi, niemniej jednak w żadnym miejscu nie wskazał firmy lub imienia i nazwiska tych przedsiębiorców – uczestników porozumienia. Takie działanie w przekonaniu Sądu nie było prawidłowe, albowiem narusza to prawo powoda do obrony, który nie może odnieść się do tak skonstruowanego uzasadnienia decyzji.

SOKiK przyznał również rację powodowi, że brak ustaleń co do kręgu uczestników porozumienia utrudnia realizację możliwości egzekwowania prawa konkurencji przez podmioty poszkodowane w wyniku zawiązania niedozwolonego porozumienia, skoro takie ustalenie poczynione w decyzji przez Prezesa UOKiK – organu powołanego do dokonywania takich ustaleń – stanowią dowód na uczestniczenie podmiotu w porozumieniu i ułatwiają udowodnienie podstaw do dochodzenia tego typu roszczenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 8 k.p.a. w zw. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, SOKiK zważył, że powód w dniu 30 kwietnia 2013 r. złożył wniosek o odstąpienie od nałożenia kary albo o obniżenie kary pieniężnej. Zdaniem Sądu Okręgowego ustalony stan faktyczny niniejszej sprawy jednoznacznie wskazywał, że pozwany w chwili przyjmowania od powoda wniosku *leniency* wiedział, iż nie jest to pierwszy wniosek; mógł także przewidywać, że wniosek ten nie będzie spełniał wymagań formalnych i zostanie zwrócony wnioskodawcy. Tak więc – jak wskazał Sąd pierwszej instancji – wezwania do uzupełniania braków wniosku w dniu 17 maja, 3 lipca i 4 września 2013 r. musiały być powodowane chęcią zgromadzenia dowodów i wyjaśnień obciążających przedsiębiorcę, działającego w dobrej wierze i w ramach zaufania do organu administracyjnego. W ocenie SOKiK zostało w ten sposób naruszone prawo do rzetelnego procesu, wynikające z treści art. 6 Konwencji, poprzez wykorzystanie samooskarżenia wnioskodawcy złożonego w ramach programu *leniency* do zdobycia oświadczeń i dowodów obciążających przedsiębiorcę. W przypadku zwrotu wniosku przez organ, nie może on korzystać z uzyskanych w ten sposób dowodów.

Wskazując na powyższe, wobec braku odpowiednich przepisów w ustawie obowiązującej w dniu wydania decyzji, SOKiK uznał, że Prezes UOKiK naruszył art. 8 k.p.a. w zw. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Sąd pierwszej instancji zaznaczył przy tym, iż wbrew wywodom Prezesa Urzędu, bardzo znaczna część ustalonego przez niego w decyzji stanu faktycznego została oparta właśnie na dowodach zgłoszonych przez powoda w zwróconym wniosku *leniency*.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany Prezes UOKiK, zaskarżając go w całości. Przedmiotowemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa procesowego, mających wpływ na wynik postępowania, tj.: art. 479^{31a} § 3 k.p.c. zw. z art. 8 k.p.a. i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; art. 479^{31a} § 3 zdanie drugie k.p.c.; art. 231 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c., a także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 1 i 6 u.o.k.k. poprzez błędną wykładnię i uznanie,

że w decyzji Prezesa Urzędu stwierdzającej istnienie niedozwolonego porozumienia w interesie publicznym winny być wskazane wszystkie strony porozumienia, aby umożliwić realizację możliwości egzekwowania prawa konkurencji przez podmioty poszkodowane w wyniku zawiązania niedozwolonego porozumienia oraz art. 109 u.o.k.k. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że nieuwzględnienie wniosku *leniency* winno skutkować zwrotem wszelkich dokumentów i dowodów pozyskanych od przedsiębiorców wraz ze zwrotem wniosku i zakazem wykorzystania ich w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK.

Wskazując na powyższe pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania w całości, a ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uchylenie punktu drugiego.

Powód w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie.

W wyroku z 25 stycznia 2017 r., VI ACa (...) Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w punkcie drugim w całości w ten sposób, że stwierdził, iż decyzja nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa oraz bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 479^{31a} § 3 k.p.c. W pozostałym zakresie apelację oddalił.

W ocenie Sądu Apelacyjnego przedmiotowa decyzja Prezesa UOKiK dotknięta była kilkoma poważnymi wadami, które uzasadniają jej uchylenie.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego treść decyzji Prezesa UOKiK w przedmiotowych sprawach powinna umożliwiać identyfikację podmiotów, które uczestniczyły w porozumieniu ograniczającym konkurencję. Badana decyzja nie spełnia tego kryterium. Nie jest wystarczające wskazanie kręgu podmiotów, wśród których uczestnicy się znajdują, a taki charakter ma ustalenie przez Prezesa UOKiK, iż powódka zawarła porozumienie ze sprzedawcami detalicznymi. Prezes UOKiK nie udowodnił bowiem, by wszyscy wskazani sprzedawcy detaliczni byli stronami przedmiotowego porozumienia, ani też nie wyodrębnił wśród nich grupy, która w porozumieniu tym uczestniczyła.

Błędne jest przyjęcie przez Prezesa UOKiK, że z samego faktu, że zachowanie danego przedsiębiorcy było podobne, czy nawet identyczne z zachowaniem oczekiwanym przez pozwaną wynika, że doszło do zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję w sposób konkludentny. Przedsiębiorcy mają pełne prawa do dostosowywania swojej polityki handlowej do zmian w otoczeniu rynkowym. Zawarcie porozumienia cenowego przez niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność na danym rynku często prowadzi do wystąpienia efektu tzw. parasola cenowego kartelu nad rynkiem. Podmiotowi, który podniósł ceny jedynie w reakcji na oddziaływanie efektu parasola cenowego kartelu nad rynkiem nie można zasadnie stawiać zarzutu uczestniczenia w porozumieniu ograniczającym konkurencję. Faktu tego nie zmienia to, że inicjator porozumienia formułował pod jego adresem groźby.

Dla przyjęcia, iż doszło do zawarcia porozumienia niezbędne jest ustalenie zgodnego zamiaru jego uczestników. Jego istnienie można byłoby wywieść z podniesienia cen przez przedsiębiorcę tylko wtedy, gdyby decyzja ta odbiegała od zachowania, jakiego można racjonalnie oczekiwać od przedsiębiorcy, który w antykonkurencyjnym porozumieniu nie uczestniczy. Prezes UOKiK stosownej analizy nie przeprowadził. Nie wykazał on zatem, że wszyscy przedsiębiorcy, którzy dostosowali się do oczekiwań inicjatora porozumienia brali w nim udział.

W ocenie Sądu Apelacyjnego skutki badanego uchybienia są bardzo poważne. W niedopuszczalny sposób ograniczają one prawo adresata decyzji do obrony. Trudno bowiem byłoby przyjąć, iż prawo to jest należycie realizowane w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie jest w stanie zidentyfikować podmiotów, z którymi zdaniem organu antymonopolowego

zawarł porozumienie ograniczające konkurencję. Utrudnia to, a nierzadko nawet uniemożliwia mu podnoszenie zarzutów związanych z relacjami wiążącymi go z konkretnymi podmiotami. Przedmiotowe uchybienie ogranicza prawo pozwanej do obrony w sposób, który przesądza o tym, iż przedmiotowa decyzja powinna być uchylona.

Okoliczności dopuszczenia się przez Prezesa UOKiK wskazanego uchybienia nie uprawniają jednak do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Organ antymonopolowy nie działał wbrew jasnym normom prawnym, a jego stanowisko, choć uznane przez Sąd Apelacyjny za nieprawidłowe, mieściło się w ramach racjonalnego dyskursu dotyczącego wykładni relevantnych unormowań. Na analizowanej płaszczyźnie zakres wskazanych wątpliwości nie został jeszcze w zasadniczym stopniu ograniczony przez judykaturę i doktrynę.

Kolejną płaszczyzną, na której w ocenie Sądu Apelacyjnego zaskarżona decyzja wzbudza zastrzeżenia jest sposób określenia rynku właściwego. Prezes UOKiK stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie „rynkem, na którym zawarto porozumienie jest krajowy rynek hurtowej sprzedaży zegarków. Natomiast rynkiem, na który porozumienie oddziałuje, jest krajowy rynek sprzedaży detalicznej zegarków”. W treści samej decyzji odnaleźć można ustalenia, które podważają prawidłowość przyjętego przez organ antymonopolowy sposobu ustalenia rynku właściwego. W punkcie 17 decyzji stwierdzono, że zegarki sprzedawane przez powódkę „należą do produktów klasy pośredniej pomiędzy zegarkami czysto użytkowymi, a zegarkami postrzeganymi jako luksusowe. Są to zegarki, których cena w sprzedaży detalicznej waha się od kilkuset do kilku tysięcy złotych”. Mimo to Prezes UOKiK stwierdził, że „wszystkie rodzaje zegarków mieszczą się w jednym rynku właściwym” (pkt 74). Ustalenie to jest nieprawidłowe. Bardzo wątpliwe jest przykładowo to, że substytutami bardzo drogich, luksusowych zegarków, które postrzegane są przez konsumentów w sposób zbliżony do biżuterii są kilkadziesiąt, czy nawet kilkaset razy tańsze od nich zegarki, które nie pełnią zbliżonej funkcji.

Do naruszenia praw powódki w niniejszej sprawie doprowadzić mogło ewentualne zbyt wąskie określenie granic rynku geograficznego. Organ antymonopolowy stwierdził, że kontrahenci powódki konkurowali „również z tzw. szarym importem”, czyli z „przedsiębiorcami nabywającymi zegarki marek dystrybuowanych na terenie Polski przez A. od innych, zagranicznych przedsiębiorców, działających na rynku hurtowym” (pkt 122 decyzji). Poza zakresem analiz polskiego organu antymonopolowego znalazła się kwestia tego, czy zegarki dystrybuowane przez powódkę były lub mogły być nabywane przez konsumentów spoza Polski, w szczególności za pośrednictwem internetu. Prezes UOKiK nie zbadał też tego, czy konsumenci w Polsce mogli nabywać zegarki marek dystrybuowanych przez powódkę od sprzedawców z innych krajów, a jeżeli tak, to w jakim zakresie z tej możliwości korzystali.

Ustalenie, że rynek geograficzny jest szerszy niż przyjął to Prezes UOKiK mogłoby mieć wpływ na wynik postępowania antymonopolowego. Im mniejszy udział przedsiębiorców biorących udział w antykonkurencyjnym porozumieniu tym mniejsza jest szkodliwość praktyki, której się dopuścili i tym mniejsza jest jej zdolność do negatywnego oddziaływania na gospodarkę. Kwestia ta powinna być uwzględniana przy ustalaniu wysokości kar i badaniu naruszenia przesłanki interesu publicznego. W tym kontekście za dalece niewystarczające należy uznać stwierdzenie Prezesa UOKiK, że powódka „jest jednym z większych podmiotów na rynku hurtowej sprzedaży zegarków” (punkt 159 decyzji).

Możliwość transgranicznego oddziaływania przedmiotowego porozumienia powinna była skłonić Prezesa UOKiK do rozważenia zastosowania unijnego prawa konkurencji. Poza wskazanymi już elementami, na zasadność zbadania tej kwestii wskazuje rów-

niez to, iż A. podnosiło, że „u podstaw porozumienia stała konieczność pozycjonowania marek zegarków oferowanych przez Spółkę, tj. prezentowania cen sprzedaży detalicznej na poziomie zbliżonym do poziomu sugerowanego przez producentów w całej Europie” (punkt 27 decyzji).

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy niemal całkowicie zaniechał ustalenia pozycji uczestników zakwestionowanego porozumienia na rynku właściwym oraz dopuścił się poważnych uchybień przy jego definiowaniu. Należy zatem uznać, że Prezes UOKiK nie wykazał, że cel zakwestionowanego przez niego porozumienia miał antykonkurencyjny charakter.

Sąd Apelacyjny nie podzielił w istotnej części stanowiska SOKiK dotyczącego wykorzystania materiałów dowodowych dostarczonych przez powódkę w związku z tym, że liczyła ona na możliwość skorzystania z programu *leniency*.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego został doręczony pozwanemu w dniu 6 marca 2017 r. Pozwany wniósł od tego wyroku skargę kasacyjną pismem z 5 maja 2017 r., nadając ją u operatora pocztowego do wysyłki w dniu 6 maja 2017 r. (data stempla pocztowego, k. 284 w aktach sprawy apelacyjnej, t. II).

W skardze kasacyjnej pozwany Prezes UOKiK zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części tj. w pkt II i III, opierając ją na następujących podstawach:

1) zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. – naruszeniu przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) naruszenie art. 385 k.p.c. w związku z art. 479^{31a} § 3 k.p.c., art. 6 i 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 6 EKPC poprzez oddalenie apelacji pozwanego i przyjęcie, że niewskazanie w treści decyzji wszystkich uczestników porozumienia ograniczającego konkurencję, niebędących zarazem stronami postępowania antymonopolowego, stanowi wynikające z art. 6 EKPC naruszenie prawa do obrony adresata decyzji Prezesa UOKiK i jest tego rodzaju uchybieniem, które powoduje konieczność uchylenia decyzji Prezesa UOKiK.

b) naruszenie art. 385 k.p.c. w związku z art. 479^{31a} § 3 k.p.c., art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 7 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez oddalenie apelacji na skutek przyjęcia, że błędne określenie rynku właściwego w odniesieniu do porozumień ograniczających konkurencję zakazanych ze względu na cel (przedmiot) oraz nieustalenie pozycji poszczególnych uczestników kwestionowanego porozumienia ograniczającego konkurencję, w tym przedsiębiorców niebędących stronami postępowania antymonopolowego skutkuje koniecznością uchylenia decyzji, pomimo że w świetle art. 6 w związku z art. 7 ust. 3 u.o.k.k. porozumienia tego rodzaju są zakazane bez względu na udział w rynku ich uczestników.

c) naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. polegające na takim skonstruowaniu uzasadnienia wyroku, które utrudnia jednoznaczną rekonstrukcję rozumowania Sądu, w wyniku czego uzasadnienie nie poddaje się kontroli.

d) naruszenie art. 386 § 1 w związku z art. 479^{31a} § 1 i § 3 k.p.c. poprzez oddalenie apelacji i nieorzeczenie co do istoty sprawy w zakresie pierwotnego wszczęcia postępowania antymonopolowego, tj. zainicjowanego postanowieniem Prezesa UOKiK z dnia 17 grudnia 2012 r., podczas gdy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy umożliwiał wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w tym zakresie.

e) naruszenie art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. UE L 2003.1.1) poprzez błędne przyjęcie, że możliwość transgraniczne-

go oddziaływania porozumienia, wywodzona z faktu sporadycznego i marginalnego nabywania produktów od zagranicznych przedsiębiorców (w tym spoza Unii Europejskiej) oraz istnienia tzw. szarego importu, wskazuje na wystąpienie przesłanki wpływu na handel między Państwami Członkowskimi i skutkuje koniecznością zastosowania unijnego prawa konkurencji, co pozostaje w jawnej sprzeczności z istotą tej przesłanki.

2) zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. – naruszeniu przepisu prawa materialnego, tj.:

a) naruszenie art. 4 pkt 9 w związku z art. 6 oraz art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że pomimo regulacji zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w odniesieniu do porozumień ograniczających konkurencje zakazanych ze względu na cel (przedmiot) konieczne jest precyzyjne ustalenie rynku właściwego i ustalenie udziałów w tym rynku wszystkich uczestników kwestionowanego porozumienia, nawet jeśli nie byli stronami postępowania antymonopolowego i w konsekwencji uznanie przez Sąd Apelacyjny, że rynek właściwy został przez Prezesa UOKiK określony nieprawidłowo.

b) naruszenie art. 1 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez błędną wykładnię i uznanie, że w interesie publicznym jest wskazanie w decyzji wszystkich przedsiębiorców uczestniczących w porozumieniu ograniczającym konkurencję, podczas gdy interes publiczny w tego typu sprawach przejawia się w wyeliminowaniu z rynku kwestionowanych zachowań, do czego wystarczającym jest ich zaniechanie przez organizatora porozumienia.

W związku z powyższym pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w części, tj. w pkt I i II i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania za obie instancje według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w części, tj. w pkt I i II oraz uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt XVII AmA (...) i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania według norm przepisanych. W przypadku uznania przez Sąd Najwyższy, że zarzuty prawa procesowego są nieuzasadnione pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w części, tj. w pkt I i II oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt XVII AmA (...) i oddalenie odwołania w całości. Na koniec pozwany wniósł o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie. Oprócz tego wniósł o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Powód wniósł odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie (k. 297, akta sprawy apelacyjnej, t. II).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy, choć nie wszystkie zarzuty okazały się trafne.

Trafny okazał się zarzut naruszenia przepisów postępowania przez przyjęcie, że niewskazanie w treści decyzji wszystkich uczestników porozumienia ograniczającego konkurencję, niebędących zarazem stronami postępowania antymonopolowego, stanowi wynikające z art. 6 EKPC naruszenie prawa do obrony adresata decyzji Prezesa UOKiK i jest tego rodzaju uchybieniem, które powoduje konieczność uchylenia decyzji Prezesa UOKiK. Do rzetelnego ustalenia, czy pozwany był organizatorem a zarazem stroną porozumienia ograniczającego konkurencję nie jest konieczne ustalenie tożsamości wszystkich uczestników

porozumienia i badanie ich wszelkich możliwych zachowań, a jedynie szczegółowa i zindywidualizowana ocena zachowań samego organizatora porozumienia. Interes publiczny określony w art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przemawia za przyjętym kierunkiem wykładni, ponieważ uzasadnia ochronę rynku przez eliminowanie zachowań ograniczających konkurencję, do czego wystarczającym jest ich zaniechanie przez organizatora porozumienia.

W niniejszej sprawie jednoznacznie wykazano i udowodniono kto jest organizatorem porozumienia ograniczającego konkurencję, że jego zachowania są niezgodne z prawem, a nawet, że są one zawinione, a wina ta może być przypisana powodowej spółce. O zawinionym działaniu powodowej spółki świadczy udowodniona świadomość członka zarządu oraz pracowników spółki o sprzeczności jej działań z normami mających genezę w prawie UE oraz komunikowanie się z kontrahentami w sposób utrudniający udowodnienie czynności niezgodnych z prawem. Nie ma też wątpliwości, że spółka mogła korzystać ze wszystkich uprawnień strony postępowania, a liczba lub jakość tych uprawnień nie uległaby zwiększeniu w przypadku uznania, że regulator ma obowiązek ustalenia wszelkich uczestników postępowania. Na marginesie można odnotować, że wymóg ustalania wszelkich uczestników porozumienia w praktyce znacznie ograniczałby skuteczność działania organów antynomopolowych.

O naruszeniu prawa do obrony organizatora porozumienia ograniczającego konkurencję nie może być mowy także z tego powodu, że odpowiedzialność organizatora porozumienia ograniczającego konkurencję nie jest odpowiedzialnością karną. Odmienne stanowisko podważałoby cel i *effet utile* prawa konkurencji. Przyjęta wykładnia znajduje potwierdzenie w utrwalonej praktyce Prezesa Urzędu, której spójność gwarantuje pewność prawa będącą wartością konstytucyjną, ale także dlatego, że koresponduje z praktyką innych regulatorów, w tym Komisji Europejskiej.

Uzasadniony okazał się także zarzut naruszenia przepisów postępowania przez wymaganie szczegółowego badania przez Prezesa Urzędu rynku właściwego, na którym zawarto niedozwolone porozumienie oraz czy porozumienie to miało wpływ na handel między państwami członkowskimi w sytuacji, gdy Prezes Urzędu prawidłowo ustalił, że porozumienie polegające na ustalaniu i egzekwowaniu minimalnych cen odsprzedaży miało cel jednoznacznie antykonkurencyjny. Prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego ma wprawdzie znaczenie dla poprawnego zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (wyroki Sądu Najwyższego: z 14 września 2006 r., III SK 13/06; z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09; z 23 listopada 2011 r., III SK 21/11), ale trafnie podnosi Prezes Urzędu, że z uwagi na wyłączenie a analizowanej sprawie możliwości zastosowania art. 7 u.o.k.k. wymóg szczegółowych ustaleń w tym względzie byłby nadmierny. Nie powinno ująć uwadze Sądu Apelacyjnego, że w postępowaniu nie przedstawiono dowodów na okoliczność, że przedmiotowe porozumienie utraciłoby cel antykonkurencyjny, gdyby nawet wpływało na handel między państwami członkowskimi. Takich argumentów nie przedstawił także Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ograniczając się do zarzucenia Prezesa Urzędu niewyjaśnienie tej kwestii.

Wskazane naruszenia uzasadniają uchylenie przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Nie jest natomiast uzasadniony zarzut naruszenia przepisów postępowania polegający na takim skonstruowaniu uzasadnienia wyroku, które utrudnia jednoznaczną rekonstrukcję rozumowania Sądu, w wyniku czego uzasadnienie nie poddaje się kontroli. Rozumowanie Sądu Apelacyjnego zostało dostatecznie jasno przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku

przez co kontrola kasacyjna okazała się skuteczna. Na marginesie więc tylko można odnotować, że zarzut naruszenia stosowanego odpowiednio przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. może być podstawą skargi kasacyjnej tylko w wyjątkowych okolicznościach, gdy nieczytelność kardynalne lub braki uzasadnienia uniemożliwiają dokonanie kontroli kasacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2018 r., V CSK 352/17; wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2018 r., II UK 80/17; wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2005 r., V CK 469/04).

Odnośnie do zarzutów naruszenia prawa materialnego, także należy uznać je za zasadne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k., zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na: (1) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Według art. 7 ust. 1 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.o.k.k., nie stosuje się do porozumień zawieranych między: (1) konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5% (porozumienia horyzontalne); (2) przedsiębiorcami, którzy nie są konkurentami, jeżeli udział w rynku posiadany przez któregokolwiek z nich w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10% (porozumienia wertykalne). Jednakże art. 7 ust. 2 u.o.k.k. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) przewiduje, że przepisów ust. 1 nie stosuje się do przypadków określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 7 u.o.k.k., a więc m.in. porozumień polegających na ustalaniu cen. Oznacza to, że do przedmiotowego porozumienia nie można zastosować reguły *de minimis*.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. (III SK 21/11), że kontekst ekonomiczny porozumień ustalających minimalne lub sztywne ceny odsprzedaży nie zwalnia z konieczności respektowania ustalonych przez ustawodawcę standardów w zakresie prawnej oceny porozumień tego rodzaju. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów akcentują bowiem pierwszoplanowe znaczenie konkurencji cenowej wśród różnych form konkurencji, samodzielność kształtowania polityki cenowej przez uczestników rynku oraz interesy konsumentów.

Także w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2014 r. (III SK 44/13), podkreślono, że porozumienia ustanawiające minimalne bądź sztywne ceny odsprzedaży należy zaliczać do kategorii ograniczających konkurencję ze względu na cel. Stanowisko Sądu Najwyższego w przedmiocie statusu porozumień wertykalnych polegających na ustalaniu cen odsprzedaży jako porozumień ograniczających konkurencję, zostało przedstawione w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. (III SK 21/11). W przypadku porozumień wertykalnych producent i dystrybutorzy nie są wprawdzie konkurentami w rozumieniu art. 4 pkt 10 u.o.k.k., albowiem działają na różnych szczeblach obrotu, ale antykonkurencyjny charakter tych porozumienia wynika stąd, że ograniczają wolność przedsiębiorców zajmujących się dystrybucją (hurtową lub detaliczną) w zakresie kształtowania własnej polityki cenowej. Ustalenie minimalnej ceny odsprzedaży z zasady powoduje, że cena sprzedaży detalicznej zostaje ukształtowana na innym, z reguły wyższym, poziomie niż w braku takiego ograniczenia, kiedy to jej poziom kształtowany byłby przez sprzedawcę w sposób odpowiadający jego planom i oczekiwaniom gospodarczym, intensywności popytu oraz rozwojowi konkurencji ze strony innych sprzedawców. Obok minimalnych cen odsprzedaży, sztywne ceny odsprzedaży to jedyne wertykalne ograniczenie w porozumieniach dystrybucyjnych, które nie pozwala odsprzedawcy na zwiększenie wolumenu sprzedaży w drodze obniżenia ceny. Porozumienie o takiej treści uniemożliwia sprzedaw-

com konkurowanie ceną z innymi członkami sieci. Porozumienia ustalające sztywne ceny odsprzedaży mogą zaburzać efektywność alokacyjną. Ułatwiają zawarcie i wykonywanie zmowy kartelowej między producentami (dostawcami) towarów. Mogą również negatywnie oddziaływać na poziom efektywności produkcyjnej. W braku konkurencji cenowej między sprzedawcami producent (dostawca) będzie poddany mniejszej presji sprzedawców na obniżenie ceny hurtowej celem zwiększenia marży detalicznej, co z kolei zmniejsza bodźce do redukcji kosztów. Powyższe okoliczności powodują, że porozumienia ustalające sztywne ceny sprzedaży budzą wątpliwości z punktu widzenia celów prawa ochrony konkurencji *in abstracto*, co uzasadnia przyjęcie, że porozumienia tego rodzaju należą do tej kategorii grupowych praktyk ograniczających konkurencję, której celem jest ograniczenie konkurencji.

Jedynie ma marginesie można odnotować, że tylko wyjątkowo stosowanie minimalnych lub sztywnych cen odsprzedaży w porozumieniach zawieranych przez producentów (dostawców) z członkami sieci dystrybucji mogłoby uzasadniać odmienną ocenę, wtedy, gdy podyktowane jest potrzebą zapewnienia jednolitego wizerunku i charakteru działania sieci sprzedaży oraz skutecznego przeprowadzenia krótkoterminowych kampanii promocyjnych opierających się na niskiej cenie (zob. wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie ograniczeń wertykalnych, Dz.Urz. UE z 19 maja 2010 r., C 130, s. 1, pkt 225). W tym kontekście można dostrzec, że w tych wyjątkowych sytuacjach porozumienia należące do porozumień ograniczających konkurencję nie zagrażają interesowi publicznemu, nie aktualizują się zatem przesłanki nałożenia kary pieniężnej. Przy tym, w judykaturze przyjmuje się, że naruszenie interesu publicznego polega tu na zawarciu porozumienia dotyczącego zasadniczego parametru konkurencji na rynku, jakim jest cena (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07).

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r.

I NSK 15/18

Teza:

Decyzja o udzieleniu koncesji jest autonomicznym źródłem obowiązku koncesjonariusza, gdy obowiązek o takiej treści lub zakresie jak określony w koncesji nie wynika z innych źródeł, w szczególności z obowiązujących przepisów.

Przewodniczący: sędzia SN Oktawian Nawrot.

Sędziowie SN: Marcin Łochowski (sprawozdawca), Marek Siwek.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa „H.” sp. z o.o. w S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 lutego 2019 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz „H.” sp. z o.o. w S. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 kwietnia 2014 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 oraz art. 30 ust. 1 (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 755 ze zm. – dalej, jako: „p.e.”) i art. 104 k.p.a. wymierzył „H.” sp. z o.o. w S. karę pieniężną w wysokości 0,0962% przychodu z działalności objętej obowiązkiem posiadania koncesji osiągniętego w 2013 r., tj. w kwocie 28.800 zł, za to, że przedsiębiorca, prowadząc koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, naruszył warunek 2.2.3. obowiązującej w dacie dopuszczenia się naruszenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 14 stycznia 2004 r. (zmienionej późniejszą decyzją) w ten sposób, że uczynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1058 – dalej, jako: „rozporządzenie jakościowe”) – czym naruszył przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że „H.” sp. z o.o. w S. posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi (olejem napędowym, benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, gazem płynnym, konfekcjonowanym gazem płynnym) do dnia 21 stycznia 2024 r. Warunek 2.2.3. koncesji zakazuje koncesjonariuszowi czynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też wynikającymi z zawartych umów. W dniach 18 marca 2013 r. i 3 kwietnia 2013 r. inspektorzy, reprezentujący (...) Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w G., przeprowadzili kontrolę na stacji paliw w S. przy ul. P. (...), eksploatowanej przez Spółkę „H.”. Podczas kontroli pobrano do zbadania próbki paliw. Badania próbek oleju napędowego wykazały zaniżoną temperaturę zapłonu oleju napędowego, tj. wynoszącą 40,5°C, zamiast wymaganej powyżej 55°C, z tolerancją -2,1°C. Parametr ten był zatem zaniżony o około 23%. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomił o tych nieprawidłowościach Prezesa URE, który 7 lutego 2014 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia „H.” kary pieniężnej za naruszenie warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Decyzją z dnia 8 kwietnia 2014 r. Prezes URE wymierzył koncesjonariuszowi karę pieniężną.

W roku 2013 Spółka „H.” osiągnęła z działalności koncesjonowanej przychód w wysokości 29.915.360 zł. Z bilansu sporządzonego na 31 grudnia 2013 r. wynika, że spółka posiadała aktywa obrotowe w wysokości 1.661.902,62 zł, kapitał (fundusz) zapasowy w wysokości 171.200 zł oraz kapitał (fundusz) rezerwowy w wysokości 681.903,17 zł. Natomiast według bilansu z dnia 31 stycznia 2014 r. aktywa obrotowe „H.” wynosiły 1.836.716,10 zł, kapitał (fundusz) zapasowy wyniósł 171.200 zł, zaś kapitał (fundusz) rezerwowy 817.761,45 zł.

Sąd Okręgowy zważył, iż wyniki kontroli przeprowadzonej 18 marca i 3 kwietnia 2013 r. na stacji paliw eksploatowanej przez „H.” w S. oraz okoliczność, że oferowany przez spółkę do sprzedaży olej napędowy wykazywał obniżoną temperaturę zapłonu nie były sporne pomiędzy stronami. Z tych przyczyn Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości, że powód naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji na obrót paliwami ciekłymi, zakazujący koncesjonariuszowi czynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też wynikającymi z zawartych umów. W tym stanie rzeczy zastosowanie miał przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Brak było jednocześnie, w ocenie Sądu Okręgowego, podstaw do odstąpienia od wymierzenia powodowi kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. Spełniona została druga przesłanka, tj. powód zaprzestał naruszenia przez wycofanie z obrotu i utylizację oleju napędowego niespełniającego wymagań jakościowych. Niemniej jednak, zdaniem Sądu pierwszej instancji, stopień szkodliwości czynu był znaczny, skoro olej napędowy nie spełniał istotnego dla bezpieczeństwa przeciwpożarowego parametru w znaczącym stopniu, stanowiąc ewidentne zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia osób przebywających na stacji paliw oraz w tankowanych pojazdach. Według Sądu Okręgowego, naruszenie godziło również w obowiązki koncesyjne powoda, pewność obrotu paliwami oraz prawa konsumentów, którzy nie dysponują możliwością sprawdzenia jakości oferowanego im paliwa. Oceniając wagę naruszonych obowiązków oraz rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia Sąd pierwszej instancji miał nadto na uwadze, że ciężące na koncesjonariuszu obowiązki były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Powód nie podnosił, że nabył wadliwe paliwo od dystrybutora, lecz wprost stwierdził, że do naruszenia parametru temperatury zapłonu oleju doszło na skutek niezachowania wymaganych procedur przez zatrud-

nionego przez spółkę kierowcę przywożącego paliwo. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wbrew twierdzeniom powoda, przekroczenie normy nie mogło być przy tym w analizowanym przypadku uznane za niskie, skoro parametr temperatury zapłonu oleju napędowego był zaniżony o około 23%. Irrelevantna, w ocenie Sądu Okręgowego, była zaś podnoszona przez powoda okoliczność, że klienci nie wnosili reklamacji w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, skoro wskutek kontroli wyeliminowano z obrotu 3.823 litrów wadliwego paliwa, natomiast ewentualne skutki używania oleju niespełniającego wymaganych norm mogłyby się ujawnić dopiero po dłuższym czasie od jego zakupu.

Wreszcie, według Sądu pierwszej instancji, pozwany prawidłowo przyjął, że uchybienie przez powoda obowiązkowi koncesyjnemu miało charakter zawinonego zaniechania. Jako nieistotna jawi się przy tym podnoszona przez powoda okoliczność, iż naruszenie warunku koncesji wynikało tylko z winy pracownika spółki, tj. kierowcy cysterny. Zdaniem Sądu Okręgowego, okoliczność ta nie mogła wpływać na odpowiedzialność powoda, ponieważ to na nim, jako na koncesjonariuszu, spoczywa obowiązek przestrzegania warunków udzielonej mu koncesji. Konsekwencje zaś ewentualnych uchybień, których dopuszczają się pracownicy przedsiębiorcy lub osoby/podmioty, przy pomocy których wykonuje on swoją działalność gospodarczą, obciążają tego przedsiębiorcę. Od profesjonalisty oczekuje się podjęcia wszelkich działań, zapewniających sprostanie obowiązkom wynikającym z koncesji i obowiązujących przepisów prawa oraz zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu staranności przy prowadzeniu działalności. Przedsiębiorca nie może zasłaniać się ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie procedury zrzutu paliwa, których miałby się dopuścić jego pracownik, by wyjaśnić swoje zaniechanie w wykonywaniu obowiązku koncesyjnego, określonego w warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nietrafne było jednocześnie powoływanie się przez strony na art. 355 § 2 k.c., skoro przepis ten odwołuje się do miernika należytej staranności wymaganej od dłużnika w stosunkach zobowiązaniowych, cywilnoprawnych, podczas gdy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z wymierzeniem przez Prezesa URE sankcji w ramach postępowania administracyjnego z tytułu naruszenia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej.

Odnosząc się z kolei do podnoszonych przez powoda okoliczności – podjęcia niesprecyzowanych konsekwencji służbowych wobec kierowcy cysterny i skierowania go na szkolenie, przeprowadzenia rozmów z pracownikami stacji paliw eksploatowanych przez powoda, a zwłaszcza wycofania z obrotu i poddania utylizacji partii 3.823 litrów oleju (z której w czasie kontroli pobrano próbki) – Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż Prezes URE prawidłowo uwzględnił je przy wymiarze kary. Ustalając wysokość kary, zdaniem Sądu Okręgowego, pozwany trafnie uwzględnił również złożone przez przedsiębiorcę obszernie wyjaśnienia oraz fakt, iż na datę wydania zaskarżonej decyzji spółce nie została prawomocnie wymierzona przez Prezesa URE kara pieniężna. Według Sądu pierwszej instancji, trafna była również dokonana przez pozwanego ocena możliwości finansowych przedsiębiorcy.

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) na skutek apelacji powoda zmienił w całości zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa URE oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd drugiej instancji wskazał, że Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny, a jego ustalenia Sąd Apelacyjny przyjął za własne. Za chybiony Sąd Apelacyjny uznał podniesiony w apelacji zarzut pozbawienia możliwości obrony praw powoda. Twierdzenia powoda dotyczące zasadności odroczenia rozprawy przed Sądem pierwszej instancji nie zostały poparte żadnymi innymi dowodami niż jego oświadczenia.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny wskazał, że kara w wysokości 28.800 zł została nałożona na powoda za naruszenie art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że linia orzecznicza Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest w znacznej mierze ukształtowana. Węzłowe znaczenie na tej płaszczyźnie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11, w którym podniesiono, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nie może stanowić podstawy „dla nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne za dowolne uchybienie jakiegokolwiek przepisowi prawa”. W orzeczeniu tym podkreślono, że wskazany przepis uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać” oznacza za to, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań. Sąd Apelacyjny, podziеляjąc stanowisko Sądu Najwyższego, przyjął, iż nie jest dopuszczalne aprobowanie stosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do nałożenia kary pieniężnej za zachowanie polegające na naruszeniu abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, a także, że skoro „podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków.”.

Zakaz, który naruszył powód, w okresie relewantnym dla niniejszej sprawy, miał źródło w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. Nr 169, poz. 1200 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976 – dalej, jako: „u.s.m.k.j.p.”) oraz w rozporządzeniu jakościowym. Przepis art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. stanowił m.in., że paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa. Z kolei art. 31 u.s.m.k.j.p. przewiduje odpowiedzialność karną za obrót paliwami niespełniającymi wymagań jakościowych. Według Sądu Apelacyjnego, hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.3. koncesji nie uniemożliwiłoby postawienia powodowi zasadnego zarzutu, że jego działanie, za które Prezes URE nałożył na niego karę, stanowiło naruszenie przepisów u.s.m.k.j.p. Warunek 2.2.3. koncesji nie konkretyzuje zatem, w ocenie Sądu drugiej instancji, obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść.

Sąd Apelacyjny uznał, że nie było podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., co przesądzało o konieczności zmiany zaskarżonego wyroku w całości i uchylenia decyzji Prezesa URE.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w całości, wnosząc o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyj-

nemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 56 ust 1 pkt 12 p.e. przez jego niezastosowanie, pomimo tego, że powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu tego przepisu (naruszył warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 14 stycznia 2004 r. Nr (...) ze zm.) w ten sposób, iż uczynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym;

2) art. 56 ust. 2 p.e. przez jego niezastosowanie, mimo tego, że powód swym zachowaniem wypełnił hipotezę normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nie przestrzegając obowiązku wynikającego z koncesji w rozumieniu tego przepisu, a w konsekwencji Prezes URE był zobligowany do wymierzenia powodowi kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 2 p.e.;

3) art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. przez błędną jego wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. i w konsekwencji wadliwe uznanie, że obowiązek zawarty w warunku 2.2.3. ww. koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

1. Nie jest zasadny, sformułowany w ramach pierwszej podstawy skargi kasacyjnej, zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Zgodnie z tym przepisem karze pieniężnej podlega, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Wykładnię pojęcia „obowiązek wynikający z koncesji” należy uznać za utrwaloną w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W wyroku z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać” oznacza zaś, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa przecież z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań. Wskazana wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. znajduje dodatkowe potwierdzenie w wykładni systemowej i funkcjonalnej tego przepisu (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia

19 listopada 2014 r., III SK 82/13, z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z dnia 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15, z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15, z dnia 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15 oraz postanowienie z dnia 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17).

Spór w niniejszej sprawie dotyczy natomiast możliwości zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do określonego obowiązku sformułowanego w koncesji udzielonej powodowi. Mianowicie zgodnie z pkt. 2.2.3 udzielonej powodowi koncesji z dnia 14 stycznia 2004 r. „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też wynikającymi z zawartych umów”. Tak ujęty obowiązek, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie wynika z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., ponieważ wprowadzenie do obrotu przez powoda paliw, „których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach” stanowi naruszenie przepisów u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego. Według Sądu Apelacyjnego, hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.3 koncesji nie zmieniałoby sytuacji prawnej powoda.

Sąd Najwyższy wypowiedział się już co do możliwości zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do naruszenia tak sformułowanego obowiązku koncesyjnego. W wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III SK 14/17, który zapadł na tle niemalże identycznego obowiązku, jak w niniejszej sprawie („Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami”), przyjął bowiem, że takie postanowienie kreuje obowiązek wynikający z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Jest tak, dlatego że „... po pierwsze – zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, a zatem obowiązek, nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami wynikającymi z umów zawartych przez koncesjonariusza i z norm określonych obowiązującymi przepisami, po drugie – wskazany zakaz (obowiązek) jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji, po trzecie – wskazany warunek koncesji stanowi konkretyzację ustawowego obowiązku wprowadzania do obrotu jedynie paliw spełniających wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach” (art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p.). Decyzja koncesyjna konkretyzuje obowiązek ustawowy „w zakresie podmiotowym przez uczynienie adresatem obowiązku indywidualnie oznaczonego przedsiębiorcy (koncesjonariusza) i w zakresie przedmiotowym przez określenie jednego z zakazanych ustawą zachowań przedsiębiorcy, a mianowicie wprowadzania do obrotu paliw niespełniających określonych przepisami prawa wymagań jakościowych oraz jednego z rodzajów paliw, a mianowicie paliwa ciekłego. Ponadto, wskazany warunek nakłada na przedsiębiorcę obowiązek niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów. (...) obowiązku o takiej treści nie wyraża żaden przepis prawa ...”. W konsekwencji, „istota tego warunku sprowadza się (...) do obowiązku nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, które nie spełniają wymagań (parametrów jakościowych) określonych w przepisach prawa i zawartych umowach. Koncesja zawierająca taki warunek jest przy tym bezpośrednim źródłem tego obowiązku prawnego”.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie tego stanowiska nie podziela. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że dla przyjęcia, iż koncesja nakłada na koncesjonariusza obowiązek, którego naruszenie uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 12 p.e. muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki. Decyzja o udzieleniu koncesji musi po pierwsze, być autonomicznym źród-

dłem obowiązku koncesjonariusza, a po drugie, konkretyzować wykonywanie działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11).

Decyzja o udzieleniu koncesji jest tylko wówczas autonomicznym (niezależnym) źródłem obowiązku koncesjonariusza, gdy obowiązek o takiej treści lub zakresie, jak określony w koncesji, nie wynika z innych źródeł, w szczególności z obowiązujących przepisów. W tym kontekście Sąd Najwyższy zauważa, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt. 1 u.s.m.k.j.p. minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzeń, wymagania jakościowe dla paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie. Na tej podstawie Minister Gospodarki w dniu 9 grudnia 2008 r. wydał rozporządzenie jakościowe.

Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.m.k.j.p. zabrania transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych określonych m.in. w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 u.s.m.k.j.p. Dlatego, kto wytwarza, transportuje, magazynuje lub wprowadza do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG) lub lekki olej opałowy niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlega grzywnie od 50.000 zł do 500.000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 31 ust. 1 u.s.m.k.j.p.).

Zatem przepisy u.s.m.k.j.p. oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze: (1) określają precyzyjnie wymagania jakościowe, jakie muszą być spełniane przez wprowadzane do obrotu paliwa ciekłe (art. 3 u.s.m.k.j.p. i rozporządzenie jakościowe), (2) zakazują wprowadzania do obrotu paliw ciekłych niespełniających tak ustalonych wymagań jakościowych (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.m.k.j.p.), (3) penalizują zachowanie polegające na wprowadzaniu do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych (art. 31 u.s.m.k.j.p.). Inaczej rzecz ujmując, przepisy te kreują zakaz wprowadzania do obrotu paliw ciekłych, niespełniających wymagań jakościowych określonych w u.s.m.k.j.p. i rozporządzeniu jakościowym. Nie ulega wątpliwości, że adresatem tak ujętego obowiązku jest też powód.

Na tym tle nie sposób przyjąć, że decyzja koncesyjna stanowi dla powoda autonomiczne źródło obowiązku w postaci zakazu wprowadzania do obrotu paliw ciekłych, „których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach”. Ten obowiązek nakładają na powoda przepisy u.s.m.k.j.p., a treść koncesji nie modyfikuje ani treści, ani zakresu tego obowiązku. Zakaz wprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości nie wypływa więc z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

Natomiast, zdaniem Sądu Najwyższego, o konkretyzacji obowiązku w decyzji koncesyjnej można mówić jedynie wówczas, gdy zrekonstruowanie treści lub zakresu tego obowiązku nie jest możliwe bez odwołania się do treści koncesji. Jeżeli treść i zakres obowiązków spoczywających na koncesjonariuszu można ustalić w oderwaniu od decyzji koncesyjnej, to brak jest podstaw do uznania, że decyzja ta konkretyzuje (precyzuje) obowiązki wynikające z przepisów prawa. Wobec tego nie można traktować jako wynikającego

z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji.

Nie można się zgodzić z tezą, że nałożenie na powoda w pkt. 2.2.3 decyzji koncesyjnej obowiązku, polegającego na zakazie wprowadzania do „obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach jak też wynikającymi z zawartych umów”, konkretyzuje ten obowiązek koncesjonariusza od strony podmiotowej i przedmiotowej.

Po pierwsze, adresatem obowiązku określonego w art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. jest każdy przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, transportowania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu paliw (art. 2 ust. 1 pkt 1 ppkt a u.s.m.k.j.p.), w tym powód. Nie dochodzi do konkretyzacji obowiązku od strony podmiotowej, jeżeli podmiot, będący adresatem obowiązku w świetle przepisów prawa zostaje dodatkowo wskazany jako adresat tego obowiązku w decyzji koncesyjnej. Nie powoduje to przecież jakiegokolwiek zmiany statusu koncesjonariusza, ale stanowi jedynie swoiste „potwierdzenie” (zbędne), że jest on adresatem tego obowiązku.

Po drugie, skonkretyzowanie obowiązku od strony przedmiotowej polega na przekształceniu abstrakcyjnego obowiązku przewidzianego w normie prawnej w obowiązek konkretnego zachowania. W tym celu konieczne jest wskazanie dodatkowych cech doprecyzowujących takie zachowanie np. co do rodzaju, sposobu, częstotliwości zachowania, czasu, miejsca itp. W konsekwencji, skonkretyzowany od strony przedmiotowej obowiązek zawiera się w zakresie wyznaczonym przez jego abstrakcyjne określenie, ale tego zakresu nie wyczerpuje. Takich elementów w decyzji o udzieleniu koncesji jednak brakuje. Powtarza ona jedynie abstrakcyjny zakaz „wprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości” w żaden sposób go nie precyzując.

Po trzecie, celnie wskazuje Sąd Apelacyjny, że sytuacja prawna powoda na płaszczyźnie obowiązku niewprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości nie zmieniłaby się, gdyby hipotetycznie koncesja nie zawierała pkt. 2.2.3. Dowodzi to jednoznacznie, że decyzja koncesyjna nie konkretyzuje, ani nie precyzuje obowiązków spoczywających na skarżącym z mocy przepisów u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego.

Na tym tle bez znaczenia pozostaje wprowadzenie w pkt. 2.2.3 obowiązku polegającego na zakazie wprowadzania do obrotu paliw, których „parametry jakościowe są niezgodne z parametrami (...) wynikającymi z zawartych umów”.

Po pierwsze, nie przesądzając o dopuszczalności nałożenia takiego obowiązku na koncesjonariusza, Sąd Najwyższy podkreśla, że Prezes URE nie zarzucił powodowi wprowadzania do obrotu paliw, których jakość nie odpowiadała zobowiązaniom umownym. Zatem decyzja, będąca przedmiotem postępowania, nie dotyczy tej sytuacji.

Po drugie, jedynie w takim zakresie, w jakim decyzja o udzieleniu koncesji zakazuje powodowi wprowadzania do obrotu paliw niezgodnych z zawartymi umowami i tylko w takim zakresie, w jakim oznaczałoby to zakaz wprowadzania do obrotu paliw spełniających wymagania przepisów u.s.m.k.j.p. i rozporządzenia jakościowego – można by mówić o obowiązku wynikającym z koncesji.

Ponieważ przedmiotem postępowania nie jest zarzut wprowadzania do obrotu paliw o jakości nieodpowiadającej zobowiązaniom umownym, kwestia ta uchyla się spod oceny Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy zwraca nadto uwagę, że ustawodawca zdecydował o rodzaju odpowiedzialności za naruszenie przepisów u.s.m.k.j.p. i rozporządzenia jakościowego, przyjmując

na tej płaszczyźnie model odpowiedzialności karnej (art. 31 u.s.m.k.j.p.). Oznacza to, że przedsiębiorca wprowadzający do obrotu paliwa nienależytej jakości korzysta z gwarancji typowych dla prawa karnego, jak chociażby oparcie odpowiedzialności na zasadzie winy (art. 1 § 3 k.k.), czy domniemanie niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, art. 5 k.p.k.). Natomiast, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt. 12 p.e. odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji ma charakter obiektywny – niezależny od winy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 19 grudnia 2008 r., III SK 10/08, z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11).

Przyjęcie forsowanej przez Prezesa URE tezy o dopuszczalności nakładania kar za naruszenie obowiązków o treści takiej jak w pkt. 2.2.3. koncesji udzielonej powodowi, miałyby bardzo istotne skutki. Po pierwsze, dublowałyby odpowiedzialność przewidzianą w art. 31 u.s.m.k.j.p., co oznaczałoby, że przedsiębiorca ponosiłby za to samo zachowanie (wprowadzenie do obrotu paliwa nienależytej jakości) odpowiedzialność zarówno karną, jak i administracyjną. Po drugie, w istocie przenosiłoby tą odpowiedzialność – wbrew decyzji ustawodawcy – z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę administracyjnoprawną. Oczywiście jest przecież, że nałożenie na przedsiębiorcę odpowiedzialności na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga w zasadzie jedynie stwierdzenia określonego skutku, a przypisanie odpowiedzialności za przestępstwo z art. 31 ust. 1 u.s.m.k.j.p. przede wszystkim udowodnienia winy. Naturalne jest więc, że organy Państwa są skłonne do korzystania z narzędzi prawnych ułatwiających wymierzanie sankcji przedsiębiorcom dopuszczającym się wprowadzenia do obrotu paliwa nienależytej jakości.

Zdaniem Sądu Najwyższego, tego rodzaju argument, do którego odwołuje się Prezes URE (wskazując na skuteczność przyjętego modelu karania przedsiębiorców z punktu widzenia interesu konsumentów i na płaszczyźnie prewencji generalnej), sprowadzający się do swoistego „ułatwienia” sytuacji organów Państwa, kosztem gwarancji procesowych przedsiębiorców – nie może zostać zaakceptowany w demokratycznym państwie prawnym.

Konkludując, według Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, wprowadzenie przez przedsiębiorcę do obrotu paliwa ciekłego, które nie odpowiada wymogom jakościowym określonym w przepisach u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego nie stanowi w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nieprzestrzegania obowiązku wynikającego z koncesji, nawet, jeżeli w decyzji o udzieleniu koncesji Prezes URE nałożył na koncesjonariusza zakaz wprowadzania do „obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach jak też wynikającymi z zawartych umów”. W konsekwencji, w razie wprowadzenia przez przedsiębiorcę do obrotu paliwa nienależytej jakości nie ma podstaw do nałożenia na takiego przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

2. Całkowicie chybiony jest zarzut sformułowany w ramach drugiej podstawy skargi. Wskazany przez skarżącego przepis art. 56 ust. 2 p.e. określa jedynie organ, który jest kompetentny do wymierzenia kary. Przepis ten mógłby zostać naruszony jedynie wówczas, gdyby karę, o której mowa w art. 56 ust. 1 p.e. wymierzył organ inny niż Prezes URE, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

3. Wobec przyjęcia, że nie ma podstaw do wymierzenia powodowi kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. zbędne jest odnoszenie się do zarzutu naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. Niezależnie bowiem od kwalifikacji obowiązku, określonego w pkt. 2.2.3 koncesji w świetle art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. jako szczególnego warunku wykonywania działalności objętej koncesją, decyzja wymierzająca powodowi karę jest wadliwa i podlega uchyleniu.

Sąd Najwyższy zwraca jednak uwagę, że zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a p.e. koncesja powinna określać m.in. szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu wymagań jakościowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8 p.e. Oznacza to, że Prezes URE wydając decyzję o udzieleniu koncesji ma obowiązek, biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące konkretnego koncesjonariusza, wypełnić te abstrakcyjne dyrektywy konkretną treścią obowiązków, nie ograniczających się do powtórzenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

4. Sądowi Najwyższemu z urzędu znany jest fakt, że Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt VII AGa 1405/18 na podstawie art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o następującej treści: „Czy art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. z dnia 23 marca 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.?”.

Według Sądu Najwyższego, z uwagi na wyrażony w niniejszej sprawie pogląd co do wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., niezasadne jest jednak oczekiwanie na udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na to pytanie prawne, ponieważ udzielona odpowiedź nie mogłaby mieć wpływu na wynik rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i na podstawie art. 108 § 1 zd. 1 w zw. z art. art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.) zasądził od Prezesa UOKiK na rzecz powoda kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r.

I NSP 48/19

Tezy:

1. Art. 14 ustawy o przewlekłości nie można wiązać z kwestią merytoryczną, czyli kryteriami uznania postępowania za przewlekłe. Skoro bowiem ustawa o przewlekłości nie przewiduje żadnych sztywnych terminów (zwłaszcza w art. 2 tej ustawy), po upływie których dane postępowanie należy uznać za przewlekłe, to nie można formułować takich wniosków dokonując rozszerzającej wykładni innych przepisów tej ustawy. Nieuprawniona jest zatem teza, że przekroczenie okresu 12 miesięcy trwania postępowania oznacza automatycznie wystąpienie stanu przewlekłości, bez względu na okoliczności danej sprawy.

2. Oceniając czy w danej sprawie mamy do czynienia z przewlekłością postępowania nie należy brać pod uwagę art. 14 ustawy o przewlekłości, lecz kryteria określone w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którymi dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie.

Przewodniczący: sędzia SN Joanna Lemańska (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Marcin Łochowski, Oktawian Nawrot

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi J. J.

z udziałem Skarbu Państwa – Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...)

na przewlekłość postępowania przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie VI ACa (...)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 11 lipca 2019 r.

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Skargą z dnia 23 kwietnia 2019 r. na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki J. J. (dalej: Skarżący), zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego w (...) o:

1. stwierdzenie przewlekłości postępowania,
2. zobowiązanie Sądu Apelacyjnego w (...) do rozpoznania sprawy w terminie 3 miesięcy od rozpoznania skargi,
3. przyznanie od Skarbu Państwa rzecz Skarżącego odpowiedniej sumy w kwocie 2.000 zł,
4. zwrot uiszczonej opłaty od skargi w wysokości 200 zł,
5. zasądzenie od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Skarżący wskazał, że apelacją z dnia 19 lutego 2018 r. zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego z dnia 12 grudnia 2017 r. wydany w sprawie o uchylenie pięciu uchwał Wspólnoty Mieszkaniowej. Dalej wyjaśnił, że Sąd Okręgowy przekazał akta sprawy na podstawie karty przekazowej z dnia 17 kwietnia 2018 r. do Sądu Apelacyjnego w (...), jednak pomimo upływu ponad 12 miesięcy od daty wpływu akt, tj. 18 kwietnia 2018 r. Sąd ten nie podjął żadnych czynności w sprawie, a w tym przede wszystkim nie wyznaczył rozprawy apelacyjnej. Powyższe, według Skarżącego, uzasadnia stwierdzenie przewlekłości postępowania.

Skarżący ponadto podniósł, że przewlekłość postępowania miała miejsce winnych toczących się postępowaniach przed Sądem Apelacyjnym z uwagi na wniesione przez niego powództwo w podobnych sprawach dotyczących uchwał Wspólnoty Mieszkaniowej, co zostało potwierdzone w postanowieniach Sądu Najwyższego.

Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), w odpowiedzi na skargę z dnia 4 lipca 2019 r. zgłosił swój udział w toczącym się postępowaniu oraz wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu podano, że zarządzeniem z dnia 30 kwietnia 2019 r. wyznaczono termin rozprawy apelacyjnej na dzień 17 czerwca 2019 r., zatem 12 miesięcy po wpływie sprawy do apelacji. Okoliczności te nie mogą powodować stwierdzenia przewlekłości postępowania. Ponadto podniesiono, że istnieje nakaz rozpoznawania spraw według kolejności wpływu, a w IV Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego w (...) na wyznaczenie terminu oczekuje się około 15–16 miesięcy.

Ostatecznie, na skutek odroczenia publikacji orzeczenia, Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 24 czerwca 2019 r. zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 12 grudnia 2017 r., oddalił apelację w pozostałej części oraz zniósł wzajemnie koszty postępowania apelacyjnego między stronami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga na przewlekłość podlega oddaleniu.

Przed rozpoczęciem rozważań na temat problemu powstałego na gruncie rozpoznawanej skargi, należy przypomnieć, że celem wprowadzenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (pierwotnie zatytułowanej „ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”, jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75, dalej jako: ustawa o przewlekłości) było określenie jednolitych kryteriów, uregulowanie sposobu sprawowania kontroli nad toczącymi się postępowaniami oraz zapewnienie obywatelom prawa do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie we wszystkich postępowaniach toczących się z ich udziałem. Była to realizacja wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w świetle jego orzecznictwa gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują – oprócz prawa dostępu do sądu – prawo do wyroku sądowego oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zaś zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania, sprawności tego postępowania i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sporu (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04 (OTK ZU 2004 nr 7/A, poz. 72), 16 marca 1999 r., SK 19/98,

OTK ZU 1999 nr 3, poz. 36 oraz 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU 2002 nr 3/A, poz. 31; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., S 3/06, OTK ZU 2006 nr 9/A, poz. 146; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007 nr 9A, poz. 108; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2002 r., P 4/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 52; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2013 r., III SPP 53/13; z dnia 19 kwietnia 2013 r., III SPP 45/13; por. też P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 306–322; P. Górecki, S. Stachowiak i P. Wiliński, (w:) P. Górecki, S. Stachowiak i P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego*. Komentarz, wyd. II. Oficyna, 2010).

Głównym jednak powodem, który doprowadził do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji skargi na przewlekłość postępowania, było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Europejski Trybunał, ETPC). Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału wykazywała wysoką tendencję do naruszania przez Polskę art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej jako: Konwencja), zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

W uzasadnieniu projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym (druk sejmowy nr 2256, Sejm IV kadencji) zwrócono szczególną uwagę na stanowisko Europejskiego Trybunału w kwestii przewlekłości postępowania sądowego, przedstawione w trzech płaszczyznach. Jako pierwsze – istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy – wskazano, że nie jest możliwe sformułowanie konkretnych terminów o maksymalnym charakterze do rozpoznania sprawy, zaś ocena, czy sprawę rozpoznano „w rozsądnym terminie” zależy od okoliczności konkretnej sprawy; nie ma przy tym znaczenia, czy postępowanie jest w toku, czy zostało prawomocnie zakończone. Jako drugie określono, że oceny czy czas trwania postępowania mieści się w „rozsądnym terminie” dokonuje się na podstawie złożoności sprawy; znaczenia sprawy (rozstrzygnięcia) dla interesów skarżącego; zachowania skarżącego; zachowania się organu sądowego. W trzecim zwrócono uwagę na orzeczenie z dnia 26 października 2000 r. (Kudła przeciwko Polsce), w którym uznano, że jeżeli porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości uruchomienia odrębnego postępowania w przedmiocie uzyskania zadośćuczynienia (odszkodowania) za przewlekłość postępowania sądowego, to zachodzi też naruszenie art. 13 Konwencji, ustalającego prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Ustawa o przewlekłości weszła w życie 17 września 2004 r. Ustawa ta była trzykrotnie nowelizowana, jednak przedstawione kryteria wypracowane na gruncie ETPC, w szczególności te, które odnoszą się do braku możliwości sformułowania konkretnych terminów do rozpoznania sprawy, tworzą wraz z kryteriami ustawowymi nadal pewien wzorzec przy ocenie, czy w danej sprawie zachodzi przewlekłość postępowania. Potwierdza to aktualna treść przepisu art. 1 ust. 3 ustawy o przewlekłości, z którego wynika, że przepisy ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przewlekłości, reguluje ona zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora

prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Celem skargi jest przeciwdziałanie trwałej przewlekłości, zaś jej funkcją spowodowanie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Służebną rolę pełni tu samo stwierdzenie wystąpienia przewlekłości w postępowaniu (art. 12 ust. 2 ustawy o skardze o przewlekłości), jak i możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, które jednak – co należy pokreślić – nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy (art. 12 ust. 3 ustawy o przewlekłości), a także ewentualne przyznanie sumy pieniężnej jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty (art. 12 ust. 4 ustawy o przewlekłości). Zgodnie z art. 2 ustawy o skardze na przewlekłość, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (ust. 1) przy czym dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez Sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie (ust. 2). W art. 2 ust. 1 określono przesłanki, których spełnienie uprawnia stronę do wniesienia skargi. W art. 2 ust. 2 zdefiniowano natomiast pojęcie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, wskazując kryteria oceny tego stanu w konkretnej sprawie.

Wskazane powyżej ustawowe kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy rozważaniach, czy doszło do przewlekłości postępowania, nawiązują do utrwalonego orzecznictwa ETPC [zob. projekt ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym (druk sejmowy nr 2256 Sejm IV kadencji); M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 207], ukształtowanego na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji. Zgodnie z tym orzecznictwem rozsądny termin postępowania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, musi być oceniany w świetle okoliczności danej sprawy i w odniesieniu do następujących okoliczności: złożoności sprawy, postępowania skarżącego i właściwych organów władzy oraz znaczenia przedmiotu sporu dla skarżącego. Wprawdzie art. 6 ust. 1 Konwencji posługuje się pojęciem „rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”, natomiast wskazane ustawodawstwo polskie terminem „rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, jednak nakaz rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie można uznać za określenie synonimiczne w stosunku do zwrotu „bez nieuzasadnionej zwłoki” (zob. M. Balcerzak, B. Gronowska, (w:) B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 278). W konsekwencji, standardy wypracowane przez ETPC powinny w pełni znaleźć odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa w Polsce (zob. C. P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, *Prokuratura i Prawo* 2008 nr 12, s. 74). Warto również zauważyć, że sama Konstytucja RP nie definiuje pojęcia „rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, ani też nie wskazuje żadnych kryteriów pozwalających na ocenę, czy w danym postępowaniu nie doszło do przewlekłości. Również Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności takiej legalnej definicji nie zawiera. Podobnie Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, który w art. 14 ust. 3 lit. c, gwarantując każdej osobie oskarżonej o popełnienie przestępstwa prawo do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, również nie definiuje tego pojęcia.

Skoro zatem brak jest legalnej definicji pojęcia „rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, przy jego wykładni należy mieć za względzie treść art. 2 ustawy o przewle-

kłości, zgodnie z którym sprawa rozpoznana jest bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy postępowanie nie trwa dłużej niż to konieczne do jej wyjaśnienia, przy czym okoliczności, które należy uwzględnić w tej ocenie, to m.in. terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, charakter sprawy, stopień jej faktycznej i prawnej zawikłaności, znaczenie dla strony, zachowanie się stron (zob. C. P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości*, s. 68; K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, *Przegląd Sądowy* 2005 nr 11–12, s. 14–15).

W literaturze i orzecznictwie sądów mianem przewlekłości określa się jakieś zdarzenie czy stany, która są nadmiernie rozciągnięte w czasie, rozwleczone i przedłużają się. Jest to – co oczywiste, pojęcie względne – a zatem zawsze musi być odnoszone do konkretnych realiów i podjętego trybu postępowania. Musi być do niego adekwatne, a zatem jedynie nadmierne odstępstwa od czasu zwyczajowo koniecznego do wykonania określonych prac i procedur mogą być uznawane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 listopada 2004 r., II S 4/04, niepubl.). Przewlekłość postępowania zachodzi, gdy jest ono długotrwałe, prowadzone rozwlekle i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do końcowego rozstrzygnięcia, będących w związku przyczynowym z działaniem lub bezczynnością sądu (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22 marca 2007 r., II S 1/07, KZS 2007 z. 3, poz. 42). Przewlekłość postępowania jest pojęciem względnym, względność ta zaś oznacza, że w każdym przypadku odnoszone być musi do realiów konkretnej sprawy (zob. też M. Laskowski, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego* (pierwsze refleksje), *Przegląd Sądowy* 2010 nr 9, s. 100). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym dla uznania, że w sprawie nastąpiła przewlekłość postępowania, należy ustalić, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym oraz że zwłoka w postępowaniu sądowym była nieuzasadniona (zob. szerzej A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPC i NSA* (zagadnienia wybrane), *ZNSA* 2005 nr 2–3, s. 56–61). Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na realia wynikające z przedstawionego stanu faktycznego sprawy. Dopiero po analizie zaistniałych okoliczności kompleksowo będą brane pod uwagę kryteria oceny zawarte w ustawie o przewlekłości, uwzględniając przede wszystkim standardy Konwencji, jak i wypracowane na tym gruncie orzecznictwo ETPC.

Z akt sprawy wynika, że Sąd Okręgowy w W. w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt III C 512/15 w punkcie pierwszym oddalił powództwo Skarżącego o ustalenie nieistnienia uchwał ewentualnie o uchylenie uchwał Wspólnoty Mieszkaniowej, a w punkcie drugim ustalił, że ponosi on koszty procesu. Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczono skarżącemu 5 lutego 2018 r. W dniu 20 lutego 2018 r. do Sądu Okręgowego w W. wpłynęła apelacja Skarżącego, którą zaskarżył wyrok w całości. Następnie zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 27 lutego 2018 r. wezwano pełnomocnika Wspólnoty Mieszkaniowej do wykazania prawidłowego umocowania do składania oświadczeń. Następnie zarządzeniem sędziego Sądu Okręgowego z dnia 6 marca 2018 r. sprostowano protokoły rozpraw. Następnie, pismem, które wpłynęło do Sądu w dniu 19 marca 2018 r., pełnomocnik Wspólnoty uzupełnił braki. W dniu 28 marca 2018 r. doręczono odpis apelacji wniesionej przez Skarżącego. Kolejno, 17 kwietnia 2018 r. zarządzeniem Przewodniczącego wykonano kartę przekazową. Ostatecznie 18 kwietnia 2018 r. apelacja wraz z aktami wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w (...). W tym samym dniu Przewodniczący Wydział VI wydał zarządzenie o wpisie sprawy do repertorium, przeprowadzeniu losowania sędziego referenta oraz wyznaczeniu według ustalonego planu sesji pozostałych członków składu

orzekającego. W dniu 19 kwietnia 2018 r. jako sędziego referenta do sprawy wylosowano sędzię J. P. Do Sądu Apelacyjnego wpłynęła również odpowiedź na apelację. Dopiero w dniu 29 kwietnia 2019 r. wylosowano skład orzekający w sprawie, a zarządzeniem Przewodniczącego VI Wydziału Cywilnego dnia 30 kwietnia 2019 r. wyznaczono termin rozprawy apelacyjnej na 17 czerwca 2019 r., przy czym ostatecznie po odroczeniu publikacji, Sąd Apelacyjny wydał wyrok w dniu 24 czerwca 2019 r.

Mając na uwadze tak przedstawiony stan faktyczny, należy dostrzec, że od dnia wpływu apelacji do Sądu Apelacyjnego, do dnia wyznaczenia terminu rozprawy minęło ponad 12 miesięcy (dokładnie 12 miesięcy i 12 dni).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przedstawiony jest pogląd, że o przewlekłości postępowania apelacyjnego można zasadniczo mówić w przypadku bezczynności sądu drugiej instancji polegającej na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, która trwa co najmniej 12 miesięcy jak i również ponad 12 miesięcy.

W jednym z pierwszych orzeczeń wydanych po wejściu w życie ustawy o przewlekłości wskazano, że dwunastomiesięczna bezczynność sądu drugiej instancji, polegająca na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, uzasadnia skargę na przewlekłość postępowania (pogląd wyrażony z postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/06). W uzasadnieniu tym termin 12 miesięcy wynikał z przedstawionego stanu faktycznego sprawy. Nie zawarto tam jednak argumentacji zgodnie z którą termin ten uznać należało za datę graniczną przy stwierdzaniu przewlekłości w każdej sprawie. W kolejnych postanowieniach Sądu Najwyższego przewlekłość postępowania stwierdzana była w wyniku kilkunastomiesięcznej bezczynności sądu przy podejmowanych czynnościach (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2006 r., III SPP 10/06 i z dnia 21 marca 2006 r., III SPP 13/06).

W literaturze podkreśla się, że orzeczenia te dotyczyły stwierdzania przewlekłości, które trwało co najmniej 12 miesięcy (R. Szelhaus, Przewlekłość postępowania cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, *Temidium* z 2016 r. nr 4, s. 39–44; zob. także postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15; z dnia 20 kwietnia 2017 r., III SPP 18/17).

Sąd Najwyższy wskazywał również, że w każdym przypadku ocena przewlekłości postępowania apelacyjnego powinna być dokonywana w odniesieniu do całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, przy czym, o ile w danej sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności mające wpływ na długość trwającego w niej postępowania, to w przypadku gdy zakończy się ono przed upływem 12 miesięcy, uznanie, że doszło w nim do przewlekłości postępowania nie będzie uzasadnione (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2017 r., III SPP 46/17).

W postanowieniu wydanym w dniu 25 listopada 2014 r., III SPP 229/14, Sąd Najwyższy uznał zaś, że kilkumiesięczny okres wyczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy apelacyjnej (kasacyjnej) mieści się w pojęciu rozsądnego terminu, w którym sprawa może oczekiwać na jej rozpoznanie. Znamiona przewlekłości postępowania przypisuje się z reguły dopiero kilkunastomiesięcznej lub dłuższej bezczynności sądu drugiej instancji w wyznaczeniu terminu rozprawy odwoławczej.

W postanowieniu z dnia 22 czerwca 2016 r. o sygnaturze III CSP 1/16 Sąd Najwyższy zauważył, że przepisy ustawy o skardze na przewlekłość nie precyzują, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Wynika z nich jednak wyraźnie, że o nieuzasadnionej zwłoce prowadzącej do przewlekłości postępowania można mówić wtedy, gdy sąd przez podejmowanie decyzji z opóźnieniem lub obarczonych

wadliwościami nie wydał rozstrzygnięcia co do istoty sprawy we właściwym czasie. W tezie tego postanowienia Sąd Najwyższy podkreślił, że warunkiem zasadności skargi na przewlekłość postępowania jest nieuzasadniona zwłoka w merytorycznym rozpoznaniu sprawy, a nie niepodjęcie przez sąd jakiegokolwiek czynności procesowej (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., III SPP 20/15). Ocena, czy doszło do przewlekłości postępowania, musi być dokonana przez pryzmat przesłanek określonych art. 2 ust. 2 ustawy o przewlekłości, odniesionych do okoliczności konkretnej sprawy; nie może ona pomijać obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich wniesionych do niego spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Przy tej ocenie przydatna jest również wskazówka interpretacyjna wynikająca z art. 14 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, ponowna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy od daty wydania przez sąd orzeczenia rozstrzygającego poprzednią skargę. Ustawodawca uznał zatem, że o przewlekłości postępowania może być mowa – w razie spełnienia przesłanek wskazanych w ustawie – w odniesieniu do postępowania, które trwa dłużej niż 12 miesięcy (zob. R. Szelhaus, *Przewlekłość postępowania cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, *Temidium* z 2016 r. nr 4, s. 41). Warto zauważyć, że w postanowieniu z dnia 13 września 2016 r., III SPP 58/16, Sąd Najwyższy rozszerzając swój pogląd uznał, że termin 12 miesięczny jawi się jako miarodajny miernik pozwalający na przypuszczenie, że prawo strony do niezwłocznego rozpoznania sporu zostało naruszone. Swoją argumentację powiązał z treścią art. 14 ustawy o przewlekłości, zgodnie z którym dopuszczalne jest wniesienie kolejnej skargi na przewlekłość postępowania jedynie po upływie wskazanego terminu 12 miesięcy.

Do tej kwestii Sąd Najwyższy nawiązał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 17 marca 2016 r., III SPP 47/16 wskazując, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważa się, iż ustawa o przewlekłości nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę i nawiązując do art. 14 ustawy o przewlekłości przyjmuje się, iż ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy (zob. także postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2017 r., III SPP 13/17; z dnia 19 października 2017 r., III SPP 44/17; z dnia 9 stycznia 2018 r., III SPP 56/17; z dnia 1 marca 2014 r., III SPP 28/14; z dnia 11 marca 2014 r., III SPP 19/14; z dnia 5 sierpnia 2013 r., III SPP 188/13; z dnia 14 lipca 2016 r., III SPP 55/16).

Z drugiej strony, okres trwania postępowania apelacyjnego w granicach do 12 miesięcy nie stanowił sztywnej cezurę czasowej dla oceny zgodności postępowania z konwencyjnymi, konstytucyjnymi i proceduralnymi dyrektywami osądzenia sprawy w rozsądnym terminie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2014 r., III SPP 56/14; 4 kwietnia 2017 r., III SPP 13/17; 16 czerwca 2011 r., III SPP 14/11; 5 września 2013 r., III SPP 172/13; 28 maja 2015 r., III SPP 10/15; 11 marca 2014 r., III SPP 28/14; 8 listopada 2017 r., III SPP 46/17; 17 marca 2016 r., III SPP 47/16). Teza ta związana była z dopuszczalnością stwierdzenia przewlekłości postępowania przed upływem 12 miesięcy.

Pogląd ten, z powołaniem się na treść art. 14 ustawy, zyskał akceptację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Już w pierwszym postanowieniu z dnia 28 lutego 2005 r., I OPP 44/05 wydanym niedługo po wejściu w życie ustawy o przewlekłości, uznano, że ustawa ta nie określa wprost jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należało uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Podkreślono, że pewna wskazówka wynika z art. 14 tej ustawy, który to przepis stanowi, że ponowna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy. Ostatecznie przyjęto, że skoro ponowna skarga może być wniesiona po upływie 12 miesięcy, to należy przyjąć,

że o przewlekłości postępowania można mówić, jeżeli czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w sprawie sądoadministracyjnej przekracza znacząco 12 miesięcy (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2005 r., I OPP 12/05, 15 grudnia 2006 r., I OPS 142/16, 13 sierpnia 2007 r., I OPS 6/07; 4 czerwca 2008 r., I OPP 20/08; 24 kwietnia 2008 r., I OPP 16/08; 5 czerwca 2009 r., I OPS 12/09; 7 grudnia 2011 r., II GPP 7/11; II GPP 3/19; I OPP 73/18).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszczono również i takie rozwiązanie, zgodnie z którym, jeśli postępowanie trwa dłużej niż 12 miesięcy, nie oznacza to samo przez się, że nastąpiła przewlekłość postępowania w rozumieniu tej ustawy (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 marca 2014 r., II OPP 14/14; 25 lipca 2013 r., II OPP 25/13; 19 sierpnia 2011 r., II OPP 27/11; 3 października 2014 r., I OPP 101/14).

Odnosząc się do przywołanych poglądów orzecznictwa, Sąd Najwyższy w tutejszym składzie nie podziela poglądów, że ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy. Nie podziela również argumentacji, że art. 14 ustawy o przewlekłości stanowi w związku z tym wskazówkę do takiej interpretacji.

Na uwagę w tej mierze zasługuje w pierwszej kolejności analiza przepisu art. 14 ustawy o przewlekłości, zgodnie z którym (w aktualnym brzmieniu) Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy, a w ostępowaniu przygotowawczym, w którym stosowane jest tymczasowe aresztowanie, oraz w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego – po upływie 6 miesięcy, od daty wydania przez sąd orzeczenia, o którym mowa w art. 12. W projekcie ustawy (druk sejmowy nr 2256, IV kadencja Sejmu) uzasadniając potrzebę wprowadzenia art. 14 wskazano, że konieczne jest ograniczenie możliwości wnoszenia kolejnych skarg na przewlekłość postępowania. Podkreślono, że przeciwne stanowisko mogłoby doprowadzić do zniweczenia celu tej regulacji, a ograniczenie wprowadzone w art. 14 ma charakter czasowy (12 miesięcy od wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi).

Jak trafnie podnosi się w doktrynie, wskazane terminy ograniczają czasowo możliwość wystąpienia z nową skargą przez tego samego skarżącego, zatem dyspozycja tego przepisu bezpośrednio związana jest z kwestią formalną. Z przepisu tego w żaden sposób nie wynika, że ustanowione terminy przesadzają o wystąpieniu, bądź nie, w danej sprawie przewlekłości. Ponadto przepis ten nie odnosi się do kryteriów „przewlekłości postępowania” w rozumieniu tej ustawy. Przepis też nie zawiera żadnego odesłania ustawowego, które mogłoby wpłynąć na określenie takiej wykładni przepisu (C.P. Kłak, Temporalna niedopuszczalność złożenia nowej skargi na przewlekłość postępowania, Prokuratura i Prawo 2011 nr 3, s. 44). Komentowany przepis ma na celu jedynie przeciwdziałanie przewlekłości postępowania co do istoty sprawy poprzez nagminne składanie skarg na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie i przez tą samą stronę. Zatem nie wydaje się zasadny pogląd, że ustawodawca w art. 14 ustawy w istocie uznał *a priori* za przewlekłe postępowanie, które trwa 12 miesięcy (B. Draniewicz, O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Radca Prawny 2005 nr 3, poz. 45; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz, Wolters Kluwer 2007, s. 88–89).

Stwierdzić zatem należy, że przepisu art. 14 ustawy o przewlekłości nie można wiązać z kwestią merytoryczną, czyli kryteriami uznania postępowania za przewlekłe. Skoro bowiem ustawa o przewlekłości nie przewiduje żadnych sztywnych terminów (zwłaszcza w art. 2 tej ustawy), po upływie których dane postępowanie należy uznać za przewlekłe, to

nie można formułować takich wniosków dokonując rozszerzającej wykładni innych przepisów tej ustawy. Nieuprawniona jest zatem teza, że przekroczenie okresu 12 miesięcy trwania postępowania oznacza automatycznie wystąpienie stanu przewlekłości, bez względu na okoliczności danej sprawy.

Z związku z tym, oceniając czy w danej sprawie mamy do czynienia z przewlekłością postępowania nie należy brać pod uwagę art. 14 ustawy o przewlekłości, lecz kryteria określone w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którymi dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Podobnie przesłanki stwierdzenia przewlekłości postępowania określa ETPC, który ocenia, czy przewlekłość postępowania jest nieuzasadniona, w świetle szczególnych warunków sprawy i przy uwzględnieniu takich kryteriów, jak skomplikowanie (stopień złożoności) sprawy, zachowanie stron i organów prowadzących sprawę oraz znaczenia materii objętej skargą (wyrok ETPC z dnia 21 września 2000 r., skarga nr 33082/96; wyrok ETPC z dnia 4 kwietnia 2000 r., skarga nr 38670/97, w sprawie Dewicka przeciwko Polsce, LEX nr 40840; wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 25693/94, w sprawie Sobczyk przeciwko Polsce, LEX nr 42801; wyrok ETPC z dnia 26 lipca 2001 r., skarga nr 29691/96, w sprawie Jedamski przeciwko Polsce, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003 nr 1, s. 55; wyrok ETPC z dnia 14 stycznia 2003 r., skarga nr 39505/98, w sprawie W.M. przeciwko Polsce, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003 nr 2, s. 30; (por. M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka – orzecznictwo, Tom I – Prawo do rzetelnego procesu sądowego, Kraków 2001, s. 46 i n. oraz powołane tam orzecznictwo tego Trybunału).

W orzecznictwie ETPC nie określono sztywnych granic czasowych postępowania, których przekroczenie mogłoby być automatycznie uznane za przewlekłość postępowania. Ocena spełnienia obowiązku zależy od okoliczności konkretnej sprawy, a więc wymaga uwzględnienia wielu czynników wpływających na tok postępowania (zob. P. Gorajewski, Rozsądny termin rozpoznania sprawy przez sąd w świetle standardu Rady Europy a praktyka sądownoadministracyjna, (w:) Stosowanie Prawa Europejskiego w orzecznictwie sądowym z 2019 r., s. 69–70; oraz powołane tam orzecznictwo ETPC). Powyższe oznacza, że przewlekłość postępowania nie ocenia się w sposób mechaniczny, lecz w każdej sprawie indywidualnie.

Oceniając materię objętą skargą zauważyć należy, że w orzecznictwie ETPC wskazuje się na rodzaje (kategorie) spraw cywilnych, które powinny być rozpoznane ze szczególną pilnością. Należą do nich sprawy dotyczące: np. odszkodowań dla ofiar wypadków drogowych (orzeczenie ETPC z dnia 23 marca 1994 r., skarga nr 14940/89, w sprawie Silva Pontes przeciwko Portugalii); odszkodowań związanych z błędem lekarskim (wyrok ETPC z dnia 25 marca 2003 r., skarga nr 74816/01, w sprawie Orzeł przeciwko Polsce); ograniczeń dostępu rodziców do dziecka objętego opieką publiczną (orzeczenie ETPC z dnia 19 lutego 1998 r., skarga nr 16817/90, w sprawie Paulsen-Medalen i Svensson przeciwko Szwecji); dokonywania ustaleń odnośnie do prawa opieki nad dzieckiem (wyrok ETPC z dnia 30 stycznia 2003 r., skarga nr 37437/97, w sprawie Kubiszyn przeciwko Polsce); stanu cywilnego i zdolności prawnej, np. o potwierdzenie lub zaprzeczenie ojcostwa (wyrok ETPC z dnia 23 maja 2002 r., skarga nr 40835/98, w sprawie Szarapo przeciwko Polsce). Dotyczy to także spraw, w których skarżący był ze względu na swoją sytuację osobistą i finansową w szczególności trudnym położeniu, co powodowało, że przedłużające się postępowanie spadkowe miało wpływ na poziom jego życia i rodziny (wyrok ETPC z dnia

25 marca 2003 r., skarga nr 77597/01, w sprawie R.O. przeciwko Polsce, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003 nr 2, s. 87) oraz spraw o znaczącej wadze dla skarżącego ze względu na trudną sytuację materialną (wyrok ETPC z dnia 14 października 2003 r., skarga nr 7759/01, w sprawie Porembska przeciwko Polsce). Jako sprawy wymagające szczególnej pilności w rozpoznaniu Trybunał traktuje również sprawy z zakresu prawa pracy (skarga nr 30979/96, w sprawie Frydlender przeciwko Francji). Szczególna pilność w rozpoznaniu dotyczy także spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok ETPC z dnia 30 października 1998 r., skarga nr 28616/95 w sprawie Styranowski przeciwko Polsce; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05).

Rozpoznawana sprawa nie dotyczy powyżej wymienionych materii, co w świetle orzecznictwa ETPC mogłoby potencjalnie wpłynąć na stwierdzenie przewlekłości postępowania. Nie jest również sprawą o znaczącej wadze dla skarżącego ze względu na trudną sytuację materialną. Sprawa nie jest również zaliczona do kategorii spraw objętej rozpoznawaniem w trybie pilnym (§ 2 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1141). Wobec tego sprawa, w ramach której złożono powództwo o uchylenie uchwał Wspólnoty Mieszkaniowej, powinna być rozpoznana według kolejności wpływu do Sądu. Nie może ująć także uwadze, że równy dostęp prawa do sądu wiąże się z rozpoznawaniem spraw w pierwszej kolejności uwzględniając właśnie te, złożone najwcześniej.

Co także istotne w tych okolicznościach, sprawa została rozpoznana szybciej niż średni czas rozpatrywania spraw w Sądzie Apelacyjnym (...). W odpowiedzi na skargę zwrócono uwagę, że na samo wyznaczenie terminu rozprawy oczekuje się około 15-16 miesięcy. Pomimo nadmiernego nagromadzenia niezalatwionych spraw i wciąż dużego ich wpływu do Sądu Apelacyjnego, sprawa ta została już ostatecznie rozpoznana. W toku samego postępowania prawidłowo przestrzegano wykonywanych czynności związanych z rejestracją sprawy, wyznaczaniem sędziego referenta, a także dokonywaniu innych czynności procesowych.

Warto również zwrócić uwagę, że Skarżący w toku postępowania nie składał wniosku o przyspieszenie rozprawy z uwagi na wystąpienie szczególnych dla niego okoliczności. Sąd Najwyższy miał również na uwadze stwierdzone przez tut. Sąd odrębnych postępowaniach dotyczących podobnych spraw Skarżącego, przewlekłości postępowania, jednak w żaden sposób nie mogło mieć to wpływu na dokonywanie oceny w rozpoznawanej sprawie. Mając na uwadze art. 6 ust. 1 Konwencji, orzecznictwo ETPC oraz wykładnię art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o przewlekłości, każdą sprawę należy oceniać w sposób indywidualny, za każdym razem uwzględniając terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd.

Uwzględniając powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o przewlekłości oddalił skargę.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2019 r.

I NSP 16/18

Teza:

Zakończenie postępowania w sprawie będącej przedmiotem skargi nie ma znaczenia dla zasadności jej rozpatrywania. W przypadku, gdy skarga została wniesiona w toku postępowania, powinna zostać rozpatrzona merytorycznie – również po zakończeniu tego postępowania.

Przewodniczący: sędzia SN Krzysztof Wiak.

Sędziowie SN: Antoni Bojańczyk, Paweł Czubik (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi P. M.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawie Sądu Apelacyjnego w (...), sygn. akt III AUa (...)

z udziałem Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 stycznia 2019 r.

I. stwierdza przewlekłość postępowania przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie sygn. akt III AUa (...);

II. przyznaje na rzecz P. M. od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) kwotę 2 000 zł (dwa tysiące złotych);

III. oddala skargę w pozostałej części;

IV. zasądza od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz P. M. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania;

V. nakazuje zwrócić na rzecz P. M. z kasy Sądu Apelacyjnego w (...) kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem opłaty uiszczonej od skargi.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24 maja 2018 r. P. M. wystąpił za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego w (...) do Sądu Najwyższego ze skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Domagał się stwierdzenia, że w postępowaniu o rentę socjalną, toczącym się przed Sądem Apelacyjnym w (...) pod sygn. akt III AUa (...), nastąpiła przewlekłość postępowania, zobowiązania Sądu Apelacyjnego w (...) do rozpoznania sprawy poprzez niezwłoczne wyznaczenie rozprawy apelacyjnej, przyznania od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwoty 20.000 zł oraz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem skarżącego, do przewlekłości postępowania doszło na etapie postępowania apelacyjnego. W dniu 19 września 2015 r. za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. zostało złożone odwołanie od decyzji tego organu do Sądu Okrę-

gowego w K. VII Wydział Ubezpieczeń Społecznych. Sąd Okręgowy w K. w dniu 2 marca 2017 r., w sprawie VII U (...) wydał wyrok oddalający odwołanie. W dniu 10 kwietnia 2017 r. złożono apelację od tego wyroku. Do chwili złożenia skargi na przewlekłość postępowania przed Sądem Apelacyjnym w (...) nie została wyznaczona rozprawa apelacyjna a skarżący nie został poinformowany jaka sygnatura została nadana przez Sąd Apelacyjny.

Pismem z dnia 30 maja 2018 r. Skarb Państwa – Sąd Apelacyjny w (...) reprezentowany przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...) złożył odpowiedź na skargę, wnosząc o jej oddalenie a w przypadku jej uwzględnienia o przyjęcie mniejszej kwoty odszkodowania. W odpowiedzi przyznał, że w dniu 28 kwietnia 2017 r. do III Wydziału Sądu Apelacyjnego w (...) wpłynęła apelacja P. M. od wyroku Sądu Okręgowego w K. z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt VII U (...), oddalającego jego odwołanie w sprawie o rentę socjalną. Sprawie została nadana sygn. akt III AUa (...). W dniu 25 maja 2018 r. Przewodniczący Wydziału wyznaczył rozprawę apelacyjną na dzień 11 lipca 2018 r. Ponadto, w odpowiedzi na skargę wskazano, że terminy wyznaczanych rozpraw wynikają z ilości spraw wpływających do Wydziału w ostatnich latach oraz obsady kadrowej a w związku z wakacjami w Wydziale spowodowanymi przejściem sędziów w stan spoczynku i stałym wpływem spraw, rosłą zaległości, zaś terminy rozpoznawania spraw wynoszą obecnie około 22 miesięcy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tj. z dnia 8 grudnia 2017 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 75, dalej jako: ustawa) – strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Równocześnie stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

O przewlekłości postępowania można mówić zarówno wtedy, gdy sąd nie podejmuje żadnych czynności, jak i wtedy, gdy je podejmuje, ale są one nieprawidłowe i w ich następstwie dochodzi do zwłoki w rozpatrzeniu sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15, LEX nr 2032325).

Ustawa nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że o przewlekłości postępowania apelacyjnego można zasadniczo mówić w przypadku beczynności sądu drugiej instancji polegającej na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, która trwa co najmniej 12 miesięcy (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 384; z dnia 16 marca 2006 r., III SPP 10/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 120; z dnia 21 marca 2006 r., III SPP 13/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 121 oraz z dnia 18 maja 2016 r., III SPP 53/16, LEX nr 2056884). Podobnie przyjmował Naczelny Sąd Administracyjny (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2006 r., I OPP 64/06, LEX nr 360307; z dnia 24 kwietnia 2008 r., I OPP 16/08, LEX nr 479698; z dnia 4 czerwca 2008 r., I OPP 20/08, LEX nr 479136; z dnia 24 lipca 2008 r., I OPP 23/08, LEX nr 494267 oraz z dnia 21 kwietnia 2010 r., II OPP 10/10, LEX nr 619863).

W powołanym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że znamiona przewlekłości przypisuje się z reguły dopiero kilkunastomiesięcznej lub dłuższej beczynności sądu drugiej instancji w wyznaczeniu terminu rozprawy odwoławczej. Kilkumiesięczny okres oczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy apelacyjnej mieści się w pojęciu rozsądnego terminu, w którym sprawa może oczekiwać na jej rozpoznanie. Jedyne wyjątkowo krótsze okresy beczynności mogą uzasadniać stwierdzenie przewlekłości postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2014 r., III SPP 123/14, LEX nr 1515457).

Analiza przepisów dotyczących postępowania odrębnego w sprawach pracy i ubezpieczeń społecznych prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadził pewne uproszczenia proceduralne, których niewątpliwym celem jest przyspieszenie postępowania, co nie może budzić wątpliwości w kontekście specyfiki roszczeń o rentę socjalną. Funkcja postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych widoczna jest w szczególności w treści art. 467 k.p.c., art. 468 k.p.c. oraz art. 471 k.p.c. Wystarczy zauważyć, że zgodnie z art. 471 k.p.c. termin rozprawy powinien być wyznaczony tak, aby od daty zakończenia czynności wyjaśniających, a jeżeli nie podjęto takich czynności – od daty wniesienia pozwu lub odwołania, do rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą niedające się usunąć przeszkody. Z mocy art. 391 § 1 k.p.c. te procesowe dyrektywy mają odpowiednie zastosowanie do postępowania przed sądem drugiej instancji.

W tym zakresie nie wyłączają bezprawności zachowania Sądu okoliczności złej organizacji pracy, zwiększenie się wpływu spraw do Sądu, czy niewystarczającej obsady Wydziału (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2006 r., III SPP10/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 120; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2006 r., III SPP 13/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 121). Oczywiście, nie jest to równoznaczne z tym, że brak bezzwłocznego wyznaczenia rozprawy zawsze prowadzi będzie do odpowiedzialności deliktowej organu. Nie może budzić wątpliwości, że w art. 471 k.p.c. został oznaczony termin instrukcyjny, który może być przez Sąd przedłużony, nawet bez zgody stron postępowania (J. Iwulski, *Komentarz do art. 471 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX 2013).

W ocenie Sądu Najwyższego powołanym przepisom należy jednak przyznać normatywną treść, a wobec tego nakładają one na Sąd obowiązek wyznaczenia rozprawy w terminie, który umożliwi realizację praw powoda, w tym prawa człowieka do sądu. Należy zauważyć, że ustawodawca przewiduje odstępstwa od dwutygodniowego terminu na wyznaczenie rozprawy, jeżeli zachodzą niedające się usunąć przeszkody. Dochowanie tego terminu w realiach niniejszej sprawy nie było możliwe, biorąc pod uwagę fakt wyznaczania rozpraw apelacyjnych w tego typu sprawach dopiero po około 22 miesiącach od upłynięcia

apelacji. Nie zmienia to jednak faktu, że przeszkody w rozumieniu art. 471 k.p.c. nie mogą stale ograniczać prawa rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i prowadzić do kilkumiesięcznych opóźnień w rozpoznaniu sprawy.

W przedmiotowej sprawie doszło do przewlekłości postępowania na etapie rozpoznawania jej przez Sąd Apelacyjny w (...). Rację ma skarżący dopatrujący się przewlekłości postępowania w opóźnieniu wyznaczenia terminu rozprawy apelacyjnej. Pomimo tego, że sprawa wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w (...) w dniu 28 kwietnia 2017 r., termin rozprawy apelacyjnej wyznaczony został dopiero w dniu 25 maja 2018 r., tj. po upływie blisko 13 miesięcy, na dzień 11 lipca 2018 r.

Z tych względów, na mocy art. 12 ust. 2 ustawy, stwierdzono że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłości postępowania.

Uwzględniając skargę na przewlekłość postępowania apelacyjnego, Sąd Najwyższy miał obowiązek rozstrzygnąć wnioski o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej. Przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości oraz rekompensatę dla skarżącego za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania. Następuje w wysokości proporcjonalnej do wielkości zwłoki, jej przyczyn oraz dotkliwości dla skarżącego. Odpowiednia suma pieniężna pełni rolę swoistego zadośćuczynienia za stres i frustrację, spowodowane przewlekłością postępowania sądowego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15, LEX nr 2032325; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2015 r., III SPP 10/15, LEX nr 1740741).

Stosownie bowiem do art. 12 ust. 4 ustawy uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2.000 do 20.000 zł. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ile etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie. Sumy pieniężnej nie przyznaje się w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez Skarb Państwa albo państwowe jednostki sektora finansów publicznych.

Skarżący wnioskował o przyznanie mu z tego tytułu 20.000 zł, jednakże nie uzasadnił w sposób przekonujący, dlaczego domaga się zasądzenia kwoty w maksymalnej wysokości przewidzianej przez ustawę. Pogarszający się stan zdrowia skarżącego, niezdolność do pracy, pozostawanie na utrzymaniu rodziców, brak renty socjalnej nie stanowią okoliczności uzasadniających przyznanie sumy pieniężnej w żądanej wysokości, gdyż zasądzana kwota w swej istocie ma na celu rekompensatę zaistnienia i skutków przewlekłości postępowania a nie poprawę bytu materialnego skarżącego pozostającego w trudnej sytuacji osobistej czy ekonomicznej.

Jednocześnie, nie można odmówić Sądowi Apelacyjnemu aktywnego poszukiwania terminu do rozpoznania niniejszej sprawy, skoro terminy rozpraw w podobnych sprawach wyznaczane są obecnie po około 22 miesiącach od chwili wpłynięcia do Sądu, a termin roz-

prawy w sprawie skarżącego wyznaczony został po około 15 miesiącach od jej wpłynięcia do Sądu.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy przyznał skarżącemu świadczenie pieniężne w kwocie 2.000 zł.

Z uwagi na to, że wyznaczony został termin rozprawy apelacyjnej na dzień 11 lipca 2018 r. brak było podstaw do zobowiązania Sądu Apelacyjnego w (...) do niezwłocznego wyznaczenia rozprawy apelacyjnej.

O kosztach zastępstwa prawnego orzeczono na podstawie § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

Zgodnie z art. 36 u.k.s.c., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i w sprawach odwołań rozpoznawanych przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych pobiera się opłatę podstawową w kwocie 30 zł wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Mając na uwadze tę regulację, która stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 17 ust. 1 ustawy i wyłącza obowiązek uiszczenia przez stronę opłaty sądowej od skargi, Sąd Najwyższy z urzędu orzekł o zwrocie na rzecz skarżącego kwoty 100 zł jako uiszczonej nienależnie (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 6 września 2006 r., III SPZP 2/06 oraz z dnia 19 stycznia 2005 r., III SPP 109/04).

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2019 r.

I NSNc 5/19

Przewodniczący: sędzia SN Jacek Widło (sprawozdawca).

Sędzia SN: Adam Redzik.

Ławnik SN: Marek Sławomir Molczyk.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa A. P., B. P. i B. P.

przeciwko Szpitalowi (...) Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. oraz (...) Zakładowi Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w W.

o zadośćuczynienie, odszkodowanie, rentę i ustalenie

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 lipca 2019 r.,

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

odracza rozpoznanie sprawy i przedstawia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienia prawne:

1. Czy skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia względnie subsydiarnym czy też bezwzględnie subsydiarnym, którego dopuszczalność uzależniona jest od uprzedniego wyczerpania możliwości skorzystania przez uprawnionego z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczenia?

2. Czy najbliższym członkom rodziny poszkodowanego, który w wyniku czynu niedozwolonego doznał ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne z tytułu naruszenia ich własnego dobra osobistego na podstawie art. 448 w zw. z art. 24 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1145), czy też – w przypadku uznania, że nie istnieje dobro osobiste w postaci więzi rodzinnych – najbliższym członkom rodziny poszkodowanego przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę na podstawie art. 445 § 1 Kodeksu cywilnego lub art. 446 § 4 Kodeksu cywilnego?

3. Czy sąd może odmówić przyznania zadośćuczynienia za krzywdę najbliższemu członkowi rodziny osoby, która w wyniku czynu niedozwolonego doznała ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, jeżeli najbliższy członek rodziny w związku z zaistniałym zdarzeniem zrezygnował z utrzymania więzi rodzinnych?

UZASADNIENIE

I.

Zgodnie z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825; dalej: ustawa o SN) do instytucji skargi nadzwyczajnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360; dalej jako: k.p.c.) o skardze kasacyjnej, w tym art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.

W trakcie rozpoznania skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego Sąd Najwyższy uznał, że wyłoniły się zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości:

1. Czy skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia względnie subsydiarnym czy też bezwzględnie subsydiarnym, którego dopuszczalność uzależniona jest od uprzedniego wyczerpania możliwości skorzystania przez uprawnionego z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczenia?

2. Czy najbliższym członkom rodziny poszkodowanego, który w wyniku czynu niedozwolonego doznał ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne z tytułu naruszenia ich własnego dobra osobistego na podstawie art. 448 w zw. z art. 24 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145), czy też – w przypadku uznania, że nie istnieje dobro osobiste w postaci więzi rodzinnych – najbliższym członkom rodziny poszkodowanego przysługuje roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę na podstawie art. 445 § 1 Kodeksu cywilnego lub art. 446 § 4 Kodeksu cywilnego?

3. Czy sąd może odmówić przyznania zadośćuczynienia za krzywdę najbliższemu członkowi rodziny osoby, która w wyniku czynu niedozwolonego doznała ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, jeżeli najbliższy członek rodziny w związku z zaistniałym zdarzeniem zrezygnował z utrzymania więzi rodzinnych?

II.

Wskazane zagadnienia prawne powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Powód A. P. 16 stycznia 2010 r. zgłosił się do izby przyjęć Szpitala (...) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z siedzibą w W. z powodu silnego bólu głowy, nieustępującego od poprzedniego dnia. Na izbie przyjęć, po wstępnym zbagatelizowaniu problemu, zdecydowano o podaniu powodowi kroplówki i pozostawieniu go w szpitalu na obserwacji. 16 stycznia 2010 r. wieczorem powód udał się na Oddział Wewnętrzny szpitala, gdzie przeprowadzono badanie tomografem komputerowym. Badanie to ujawniło „ognisko niedokrwienne w torebce wewnętrznej”. Wtedy to u A. P. wystąpiły drgawki. Konsultację neurologiczną przeprowadzała lekarz, która nie posiadała wówczas specjalizacji z zakresu neurologii. W następnym dniu (17 stycznia 2010 r.) stan powoda pogorszył się (dalszy ból głowy, ponowny atak drgawek). Doszło u niego do zaburzeń świadomości, niedowładu twarzowo-ramiennego prawostronnego, zaburzeń mowy, drgawek, stwierdzono również obniżenie kącika ust. W nocy z 17 na 18 stycznia 2010 r. powód obudził się sparaliżowany. Rodzinę powoda poinformowano, że podejrzewa się u niego epilepsję. Wykonane rano 18 stycznia 2010 r. badanie angio-TK ujawniło zator tętnicy podstawnej i udar mózgu, w związku z czym powoda przeniesiono do Oddziału Intensywnej Terapii. Kiedy rodzina powoda konsultowała jego stan zdrowia z lekarzami z innych placówek medycznych, ci stwierdzili, że na pomoc jest już za późno, sugerując, że w przypadku powoda możliwa była skuteczna interwencja medyczna, jednak należało podjąć ją wcześniej. W pozwanym szpitalu u powoda zdiagnozowano tzw. syndrom zamknięcia – stan, w którym pacjent jest w pełni świadomy i zorientowany, lecz wskutek uszkodzenia pnia mózgu, nie jest w stanie się poruszać.

Po przewiezieniu powoda do Szpitala Uniwersyteckiego w (...) i przeprowadzeniu intensywnej terapii, uzyskano poprawę sprawności ogólnej i częściową formalizację napięcia mięśniowego oraz przystosowano go do wózka inwalidzkiego. Nie udało się jednak uzyskać kontaktu werbalnego z powodem – porozumiewał się tylko poprzez kiwanie głową. Efektem dalszej intensywnej terapii była możliwość samodzielnego siedzenia bez podparcia oraz po spionizowaniu – stania z podparciem lewą ręką i asystą terapeutę.

W pozwie z 28 stycznia 2011 r. wniesionym do Sądu Okręgowego w W. powodowie, zarzucając pozwanemu szpitalowi popełnienie szeregu uchybień ze strony personelu szpitala w trakcie pobytu A. P. na OIOM wnieśli m.in. o zasądzenie od strony pozwanej kwoty:

- 100.000,00 zł na rzecz B. P. (żony powoda), tytułem zadośćuczynienia za naruszenie prawa do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym wraz z odsetkami ustawowymi;
- 100.000,00 zł na rzecz B. P. (syna powoda), tytułem zadośćuczynienia za naruszenie prawa do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym wraz z odsetkami ustawowymi.

Wyrokiem z 15 października 2014 r. (XXIV C (...)) Sąd Okręgowy w W. w pkt 5 i 6 zasądził tytułem zadośćuczynienia od Szpitala (...) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z siedzibą w W. i (...) Zakładu Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w W. *in solidum* odpowiednio na rzecz: powódki B. P. kwotę 30.000,00 zł oraz powoda B. P. kwotę 100.000,00 zł, w obu przypadkach z ustawowymi odsetkami od dnia 29 marca 2011 r. w stosunku do pozwanego Szpitala (...) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z siedzibą w W. i od 21 czerwca 2011 r. w stosunku do pozwanego (...) Zakładu Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w W. do dnia zapłaty.

Sąd Okręgowy w W. stanął na stanowisku, że prawo do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym i utrzymania tego rodzaju więzi stanowi dobro osobiste członków rodziny i podlega ochronie na podstawie przepisów art. 23 i 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145; dalej jako: „k.c.”) oraz 448 k.c. Na tej podstawie Sąd *a quo* uznał, że rozstrój zdrowia powoda spowodował trwałe naruszenie relacji rodzinnych i więzi bliskości między małżonkami oraz między powodem i jego synem, uzasadniające ochronę prawną określoną we wskazanych przepisach. Z tych względów Sąd I instancji zasądził zadośćuczynienie na rzecz B. P. i B. P.. Z tym, że w odniesieniu do powódki B. P. obniżył kwotę zadośćuczynienia do wysokości 30.000,00 zł, mając na uwadze fakt, że B. i A. P. w połowie 2012 r. zostali się, a następnie wskutek zupełnego i trwałego rozpadu pożycia małżeńskiego doszło do rozwiązania ich małżeństwa – Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 9 maja 2014 r. (I C (...)) rozwiązał przez rozwód związek małżeński A. P. i B. P. z winy obojga małżonków. Ze względu na to, że przed orzeczeniem rozwodu powódka przez ok. 2,5 roku (z czego ponad rok powód spędził w placówkach medycznych) zajmowała się bezpośrednio chorym mężem, Sąd uznał, że kwota 30.000,00 zł jest adekwatna do doznanych cierpień moralnych.

Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone przez obie strony.

Prawomocnym wyrokiem z 8 stycznia 2016 r. (I ACa (...)) Sąd Apelacyjny w (...) w punkcie II.1. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie piątym i szóstym w ten sposób, że oddalił powództwo w tej części, tj. w części zasądzającej zadośćuczynienie na rzecz B. P. i małoletniego B. P.

Oddalając powództwo B. P. i małoletniego B. P. o zadośćuczynienie, Sąd II instancji stanął na stanowisku, że tylko śmierć członka rodziny narusza dobra osobiste jego najbliższych. Sąd Apelacyjny uznał, że rozległy i nieodwracalny rozstrój zdrowia jakiego doznał A. P. wskutek udaru, nie spowodował jego śmierci, w związku z tym w ocenie Sądu więź rodzinna, rozumiana jako przedmiot ochrony przewidzianej w art. 448 k.c., została zachowana, chociaż – jak skonstatował Sąd Apelacyjny – nie na takim poziomie zadowolenia jak przed zdarzeniem.

Pismem z 2 maja 2016 r. powodowie wywiedli skargę kasacyjną od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w (...), żądając jego uchylenia w części, tj. w zakresie w jakim Sąd II instancji zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. i oddalił powództwo o zasądzenie zadośćuczynienia za naruszenie prawa do cieszenia się niezakłóconym życiem rodzinnym.

Postanowieniem z 5 stycznia 2017 r., sygn. akt I CSK (...), Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, stwierdzając, że w sprawie nie zachodzi potrzeba wykładni art. 23 w zw. z art. 448 k.c., albowiem w judykaturze ugruntowany jest już pogląd, że zdarzeniem uzasadniającym roszczenie o zapłatę zadośćuczynienia na podstawie tych regulacji jest zerwanie więzi rodzinnych wywołane śmiercią osoby bliskiej w wyniku deliktu.

W tej sytuacji, pismem z 27 grudnia 2018 r. skargę nadzwyczajną od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...). z 8 stycznia 2016 r. (I ACa (...)) wywiódł Prokurator Generalny, zaskarżając to orzeczenie w części, tj. w zakresie punktu II.1., w którym Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. w punkcie 5 i 6 w ten sposób, że oddalił powództwo B. P. i małoletniego B. P. o zadośćuczynienie.

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, Prokurator Generalny zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

1. naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w artykułach 18 i 71 Konstytucji RP, takich jak prawo do życia rodzinnego, które obejmując szeroko rozumiane więzi rodzinne pomiędzy małżonkami, rodzicami i dziećmi, stanowi fundament prawidłowego funkcjonowania rodziny oraz z mocy wymienionych artykułów ustawy zasadniczej podlega ochronie prawnej – poprzez uznanie, że do zerwania więzi rodzinnej między członkami rodziny dochodzi tylko skutek śmierci osoby bliskiej, podczas gdy zgodnie z ugruntowanym w judykaturze stanowiskiem do zerwania więzi rodzinnej i szczególnej więzi emocjonalnej między członkami rodziny, dochodzi także skutek wywołania u osoby bliskiej ciężkiego, nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu;

2. oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału poprzez przyjęcie, że ciężki i nieodwracalny rozstrój zdrowia jakiego skutek deliktu doznał A. P., nie naruszył dobra osobistego B. P. i małoletniego B. P. – żony i syna powoda, w postaci więzi rodzinnej i szczególnej więzi emocjonalnej między członkami rodziny, określanego jako prawo do życia rodzinnego;

3. naruszenie w sposób rażący prawa materialnego – tj. art. 23 k.c. i art. 24 § 1 k.c. w zw. z art. 448 k.c., poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niezastosowanie, polegające na przyjęciu, że zadośćuczynienie pieniężne za naruszenie dobra osobistego w postaci więzi rodzinnej i szczególnej więzi emocjonalnej między członkami rodziny, określanej jako prawo do życia w rodzinie, przysługuje osobom bliskim tylko w sytuacji, gdy następstwem czynu niedozwolonego jest śmierć poszkodowanego, a nie uszczerbek na zdrowiu, choćby był istotny.

W konkluzji Prokurator Generalny, z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wniósł o uchylenie punktu II.1. zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...), z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

Pismem z 7 lutego 2019 r. (...) Zakład Ubezpieczeń S.A. z siedzibą w W. wniósł o oddalenie skargi nadzwyczajnej, natomiast powodowie przychylni się do jej treści i poparli jej wnioski (pismo z 13 lutego 2019 r.).

III.

Przechodząc do uzasadnienia pytania pierwszego, należy zauważyć, że skarga nadzwyczajna jest nowym instrumentem procesowym, który funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 3 kwietnia 2018 r. W piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że jest ona

nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Jak podaje K. Szczucki, w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej skargę nadzwyczajną wskazano, że jej zadaniem jest korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych. W uzasadnieniu wskazano także argumenty mające przemawiać za przyjętym odstępstwem od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Podstawowym motywem towarzyszącym wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej było przekonanie, że wyroki sądowe powinny być sprawiedliwe, wydane na podstawie prawidłowo zrekonstruowanych norm prawnych, a także odpowiadać poprawnie zebranemu i ocenionemu materiałowi dowodowemu. Orzeczenia niespełniające tych standardów, przez to niezgodne z podstawowymi kryteriami sprawiedliwości, wymagają korekty, nawet w przypadku, gdy są już prawomocne (zob. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 458). Z założenia miał być to środek zaskarżenia ekstraparyjny, stosowany wtedy gdy nie można by było skorzystać z jakiegokolwiek innej drogi wzruszenia prawomocnego orzeczenia.

Przesłanki wniesienia skargi nadzwyczajnej zostały określone w art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu (...) lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, lub
- 2) orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

– a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Wątpliwości budzi sposób rozumienia części końcowej cytowanego wyżej przepisu oraz sposobu wykazania przez stronę braku możliwości skorzystania z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

W świetle tak ukształtowanych przesłanek wniesienia skargi nadzwyczajnej, w doktrynie zaprezentowano ich podział na przesłanki łączne i rozłączne. Do przesłanek łącznych zaliczono: 1) możliwość wywiedzenia skargi nadzwyczajnej jedynie od orzeczeń prawomocnych sądów powszechnych oraz wojskowych kończących postępowanie w sprawie, 2) konieczność wniesienia omawianego środka zaskarżenia dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, 3) brak możliwości uchylenia lub zmiany kwestionowanego orzeczenia w trybie innych niż skarga, nadzwyczajnych środków zaskarżenia (zob. L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych i kazuś*, Warszawa 2018, s. 288). Cechą charakterystyczną przesłanek łącznych jest to, że aby skarga nadzwyczajna była dopuszczalna i mogła zostać merytorycznie rozpoznana, muszą one wystąpić łącznie w danym przypadku. Przesłanki rozłączne sprowadzają się natomiast do skonkretyzowania, jakiego typu naruszenie ma miejsce w danym wypadku. Chodzi tu o: 1) zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, 2) rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 3) oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. W rozpatrywanej sprawie Prokurator Generalny oparł się na wszystkich przewidzianych przez art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyż-

szym podstawach (przesłankach rozłącznych), co jest dopuszczalne i nie budzi zastrzeżeń natury prawnej.

Inaczej jest natomiast z przesłankami łącznymi. Ustawowa formuła „a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia” jest niejasna i budzi uzasadnione wątpliwości. Oznacza, że przesłanką skargi nadzwyczajnej warunkującą jej dopuszczalność jest jej subsydiarność. Pojawia się w tym miejscu zasadnicze pytanie, czy skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia subsydiarnym względnie czy też subsydiarnym bezwzględnie, którego dopuszczalność uzależniona jest od wyczerpania możliwości skorzystania przez uprawnionego z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczenia.

Podział na subsydiarność bezwzględną i względną został dotychczas podniesiony przez doktrynę. Subsydiarność względna skargi nadzwyczajnej polega na tym, że do czasu, gdy istnieje możliwość uchylecia lub zmiany orzeczenia w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia – wyłączona jest możliwość jej złożenia. Decydująca byłaby chwila rozstrzygnięcia o skardze (lub chwila jej wniesienia). Subsydiarność bezwzględna skargi nadzwyczajnej miałaby miejsce wtedy gdy dla jej dopuszczalności konieczne byłoby uprzednie – w czasie właściwym – wykorzystanie przez stronę zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia (zob. *T. Wiśniewski*, System zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym (w:) Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, *T. Wiśniewski*, *R. Belczacki*, Warszawa 2019, s. 48-49). Subsydiarność bezwzględną można ujmować także jako konieczność „wyprzedzenia” skargi nadzwyczajnej próbą podważenia orzeczenia wszystkimi innymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia.

Po pierwsze, w zakresie budowy skargi nadzwyczajnej powstaje pytanie, czy jej elementem konstrukcyjnym jest wykazanie braku możliwości wykorzystania innych środków zaskarżenia na datę jej wniesienia, co w przypadku braku tego elementu prowadzi do oddalenia skargi. Po drugie, wątpliwości budzi – w kontekście wymogu spełnienia subsydiarności – także relacja skargi nadzwyczajnej do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W szczególności skargi o wznowienie postępowania.

Istota prezentowanego problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wniesienie skargi nadzwyczajnej jest możliwe dopiero wtedy (i jedynie wtedy), gdy w sprawie nie można wnieść już żadnych innych, nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Czy na przeszkodzie wniesienia skargi nadzwyczajnej i jej rozpoznania stoi możliwość ziszczenia się w międzyczasie bądź dopiero w przyszłości przesłanek do złożenia innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, co można rozumieć jako bezwzględną subsydiarność skargi nadzwyczajnej.

Obecnie w postępowaniu cywilnym – poza skargą nadzwyczajną – występują trzy nadzwyczajne środki zaskarżenia:

- 1) skarga kasacyjna (art. 398¹ i n. k.p.c.),
- 2) skarga o wznowienie postępowania (art. 399 i n. k.p.c.),
- 3) skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i n. k.p.c.).

W doktrynie do nadzwyczajnych środków zaskarżenia kwalifikuje się ponadto wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 96 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym (zob. *P. Gregorczyk*, Wniosek o unieważnienie orzeczenia (w:) System Prawa Procesowego Cywilnego, Tom III, Środki zaskarżenia, cz. 2, red. nacz. *T. Ereciński*, red. nauk. *J. Gudowski*, Warszawa 2013, s. 268; podobnie postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 2011 r., III CO 5/11).

Literalne brzmienie formuły „a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia” sugeruje, że złożenie skargi nadzwyczajnej jest możliwe dopiero wtedy, jeśli w danym przypadku nie można już wnieść innych, a więc wszystkich podanych wyżej nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W doktrynie zagadnienie to jest sporne. Powstaje pytanie, które z nadzwyczajnych środków zaskarżenia powinny „wyprzedzać” złożenie skargi nadzwyczajnej, aby ziściła się przesłanka subsydiarności skargi nadzwyczajnej. Czy w każdym przypadku strona musi skorzystać z uprzedniej drogi zaskarżenia orzeczenia w trybie po pierwsze skargi kasacyjnej, po drugie skargi o wznowienie postępowania. Czy skarga nadzwyczajna może konkurować z skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i n. k.p.c.), która występuje w postępowaniu cywilnym a nie jest w ogóle przewidziana w postępowaniu karnym. Może także okazać się, że na datę wniesienia skargi nadzwyczajnej nie istniały przesłanki do złożenia skargi o wznowienie postępowania a następnie przesłanki te powstały np. w toku rozpoznawania skargi nadzwyczajnej. Czy w takiej sytuacji postępowanie ze skargi nadzwyczajnej jest niedopuszczalne, czy też istnieją podstawy do zawieszenia postępowania ze skargi nadzwyczajnej do czasu zakończenia postępowania wznowieniowego? Kwestie te nie były dotychczas przedmiotem wypowiedzi piśmiennictwa oraz orzecznictwa.

W ocenie *K. Szczuckiego*, skarga nadzwyczajna nie może być wniesiona, jeżeli orzeczenie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Nie oznacza to, że wniesienie skargi nadzwyczajnej powinno być poprzedzone wniesieniem innych możliwych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jeżeli w danej sprawie nie występują przesłanki uzasadniające złożenie skargi kasacyjnej lub innego środka nadzwyczajnego, możliwe jest wniesienie skargi nadzwyczajnej. Co więcej, autor ten – rozważając czy skarga nadzwyczajna może być złożona także wtedy, gdy w sprawie była możliwa wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, przy czym strona zwracająca się o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie wniosła tego środka lub dopuściła się takich zaniedbań procesowych, które uniemożliwiły jego wniesienie – wskazał, że w jego ocenie, w takich przypadkach wniesienie skargi nadzwyczajnej pozostaje możliwe. Ustawodawca posługuje się sformułowaniem „nie może być uchylone”, odnoszącym się do czasu późniejszego. Oznacza to, że organ badający możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej, przesłankę subsydiarności powinien oceniać na moment analizy wniosku (zob. *K. Szczucki*, *Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 472).

Pogląd bardziej rygorystyczny prezentuje w tej materii *L. Bagińska*. W jej opinii, jedynym ograniczeniem skutecznego wniesienia skargi nadzwyczajnej w kontekście wykorzystania przez skarżącego innych środków zaskarżenia jest możliwość zmiany lub uchylecia zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków nadzwyczajnych. Powyższe prowadzi do wniosku, że skarga nadzwyczajna będzie dopuszczalna wtedy, gdy skarżącemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi kasacyjnej lub innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, albo prawo takie przysługiwało, ale rozstrzygnięcie wydane na skutek wniesienia tego środka nie spowodowało zmiany lub uchylecia wadliwego orzeczenia w sposób eliminujący jego wadliwość (zob. *L. Bagińska*, *Skarga kasacyjna...*, s. 289–290). Oznacza to zdaniem autorki, że potencjalna możliwość wywiedzenia np. skargi o wznowienie postępowania, uniemożliwia wniesienie skargi nadzwyczajnej. Pogląd taki zdają się przyjmować także *T. Ereciński* i *K. Weitz*, którzy zastrzegają jednak, że takie ukształtowanie skargi nadzwyczajnej nie przyczynia się do stabilności obrotu prawnego (zob. *T. Ereciński*, *K. Weitz*, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, *Przegląd Sądowy* 2019 nr 2, s. 15).

Inne stanowisko zajął także T. Wiśniewski. Autor ten twierdzi, że subsydiarność skargi nadzwyczajnej sprawia, że zasadniczo pierwszeństwo przed nią mają wszystkie inne wchodzące w rachubę i dopuszczalne środki zaskarżenia nadzwyczajne, a także – tym bardziej zwyczajne środki zaskarżenia. W jego ocenie, oznacza to, że jeżeli oczekiwany rezultat w postaci usunięcia wadliwości orzeczenia można osiągnąć przez skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania, czy też ze skargi kasacyjnej, to dopuszczalność skargi nadzwyczajnej jest wyłączona. Jedynie w odniesieniu do skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia priorytet ma skarga nadzwyczajna (zob. T. Wiśniewski, System zaskarżania., s. 49–50). Przełamuje to w wypadku tego środka tezę o bezwzględnie subsydiarnym charakterze skargi nadzwyczajnej.

Już samo porównanie powyższych stanowisk prowadzi do wniosku o wyraźnym doktrynalnym rozdźwięku w zakresie problematyki dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej. Dalej powstaje pytanie, czy może istnieć taka sytuacja w której jednakże dopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej pomimo, że potencjalnie mogą się w przyszłości zaktualizować przesłanki do złożenia po pierwsze, skargi o wznowienie postępowania, po drugie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i n. k.p.c.), po trzecie skargi o uniważnienie orzeczenia w trybie art. 96 ustawy o Sądzie Najwyższym? Literalna wykładnia prowadziłaby do wniosku, że jeżeli nie wyczerpano wszystkich istniejących nadzwyczajnych środków zaskarżenia to niedopuszczalne byłoby wniesienie skargi nadzwyczajnej.

Kwestia subsydiarnego charakteru skargi nadzwyczajnej nie była dotąd przedmiotem szerszej refleksji w orzecznictwie. W wyroku z 3 czerwca 2019 r., sygn. akt I NSNc 7/19, Sąd Najwyższy przychylił się do koncepcji, w myśl której skarga nadzwyczajna ma charakter względnie subsydiarny. Sąd wskazał krótko, że omawiana skarga jest dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a zatem skarga nadzwyczajna ustępuje innym, zarówno zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym środkom zaskarżenia, ma jednakże pierwszeństwo przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, zasadna byłaby całościowa wypowiedź powiększonego składu Sądu Najwyższego na pytanie o relacje skargi nadzwyczajnej do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w kontekście przesłanki ustawowej subsydiarnego charakteru tego środka. Dotyczy to w szczególności skargi o wznowienie postępowania. Należy bowiem odnotować, że ustawodawca różnorodnie kształtuje przesłanki dopuszczalności, czy terminy na wniesienie, obecnie już czterech nadzwyczajnych środków zaskarżenia w procedurze cywilnej (skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej). Przykładowo w odniesieniu do przesłanek dopuszczalności poszczególnych środków zaskarżenia, w przypadku skargi nadzwyczajnej przesłanki te zostały określone bardzo szeroko i nawiązują do doniosłych wartości, takich jak ład konstytucyjny czy prawa i wolności człowieka. Dodatkowo, nie należy tracić z pola widzenia wniosku Prokuratora Generalnego o uniważnienie przez Sąd Najwyższy prawomocnego orzeczenia (art. 96 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym). W konsekwencji, na pierwszy plan wysuwa się kwestia kolejności stosowania poszczególnych środków zaskarżenia oraz ich potencjalnej konkurencji, warunkujących dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej.

W judykaturze podjęto dotąd jedynie próbę ustalenia kolejności wnoszenia skargi nadzwyczajnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

W postanowieniu z 30 sierpnia 2018 r. (III CNP 9/18) Sąd Najwyższy wskazał, że skoro przyczyny uwzględnienia skargi nadzwyczajnej są zbieżne z przyczynami uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym), a także biorąc pod uwagę unormowanie zawarte w art. 89 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym, należy przyjąć, iż poczynszy od 4 kwietnia 2018 r. strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., musi wykazać, że złożyła do uprawnionego organu (art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym) wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.

Analogiczne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 listopada 2018 r. (II CNP 45/18). Przedstawiony kierunek orzeczniczy, zaaprobowany już w piśmiennictwie (zob. *T. Ereciński, K. Weitz, Skarga nadzwyczajna...*, s. 16), zdaje się potwierdzać „nierównorzędność” skargi nadzwyczajnej w porównaniu ze skargą kasacyjną i skargą o wznowienie postępowania (przed nimi skarga nadzwyczajna nie ma pierwszeństwa) oraz w porównaniu ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (przed nią skarga nadzwyczajna ma pierwszeństwo). Powstaje pytanie jak strona, która nie ma zdolności postulacyjnej w zakresie wniesienia skargi nadzwyczajnej powinna wykazać wyczerpanie tego trybu postępowania. Także praktyka wskazuje na długotrwałą procedurę rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony organ. Przy przyjęciu tego poglądu skarga nadzwyczajna nie będzie środkiem zaskarżenia subsydiarnym w relacji do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i n. k.p.c.).

Jedynie na marginesie dodać należy, że sprawę systematyki poszczególnych środków zaskarżenia komplikuje dodatkowo fakt, że przykładowo polska procedura karna w ogóle nie zna instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Innymi słowy, kolejność wykorzystywania środków zaskarżenia będzie przedstawiać się inaczej w procesie cywilnym, a inaczej w karnym.

Reasumując, powyższe wypowiedzi judykatury są – z natury rzeczy – jeszcze nieliczne. Nie ujęły więc przedstawionej problematyki w sposób możliwie kompleksowy, w szczególności nie dotyczą one relacji skargi nadzwyczajnej do skargi o wznowienie postępowania.

Skład orzekający wyraża pogląd, że efektywna ochrona wynikająca z instytucji skargi nadzwyczajnej może realizować się jedynie przy przyjęciu założenia o względnie subsydiarnym charakterze tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Dość łatwo można wyobrazić sobie sytuację, także w niniejszej sprawie, w której w chwili wniesienia skargi nadzwyczajnej nie występują przesłanki konieczne dla złożenia skargi o wznowienie postępowania, które jednak aktywizują się po jakimś czasie (okazuje się na przykład, że wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa). Przyjęcie koncepcji bezwzględnej subsydiarności skargi nadzwyczajnej w zasadzie wyłączałoby możliwość uzyskania skutecznej ochrony za jej pomocą do czasu skorzystania ze wszystkich pozostałych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym skargi o wznowienie postępowania. Powstaje także pytanie, czy elementem konstrukcyjnym skargi nadzwyczajnej powinno być uzasadnienie braku możliwości zastosowania innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Kwestie te mają wpływ na sposób rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej.

W świetle przedstawionych sporów doktrynalnych oraz braku orzecznictwa dotyczącego charakteru skargi nadzwyczajnej, przy jednocześnie poważnym ciężarze gatunkowym

przedmiotowego zagadnienia i jego wpływie na pozycję procesową jednostki, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym uznał za zasadne przedstawienie sformułowanego pierwszego pytania składowi powiększonemu.

IV.

Jeżeli chodzi o pytanie drugie, to należy zauważyć, że katalog dóbr osobistych ma charakter otwarty. Powstaje zagadnienie, czy więzi rodzinne, czy też szerzej więzi pomiędzy osobami bliskimi, mogą być kwalifikowane jako dobro osobiste. Dotychczas definiując ich istotę wskazuje się, że dobrem osobistym jest wartość nierozzerwalnie związana z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i zobiektywizować (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10).

Nadto, jeżeli nie za pomocą konstrukcji dobra osobistego, czy to poprzez inne instrumenty ochrony prawnej można chronić więzi rodzinne, w szczególności poprzez możliwość uzyskania zadośćuczynienia.

Po pierwsze, przeciwko takiemu rozwiązaniu – traktującemu więzi rodzinne jako dobro osobiste – przemawia takie ujęcie więzi osobistych, które akcentuje ich interpersonalny charakter. Jeżeli przyjąć, że „więzi” wynikają z wzajemnych interpersonalnych relacji, to nie mają cechy „osobistości” jako prawa przysługującego wyłącznie jednemu podmiotowi. Dotyczą sfery emocji i tzw. czci wewnętrznej (zob. tak w szczególności krytycznie co do kwalifikacji więzi rodzinnych jako dobra osobistego zdanie odrębne SSN *K. Zawady* do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 marca 2018 r., III CZP 60/17; *L. Bosek*, W sprawie kwalifikacji więzi rodzinnej jako dobra osobistego (uwagi krytyczne na tle aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego), *Forum Prawnicze* 2015 nr 3 (29), s. 9, *M. Walachowska*, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 22 października 2010 r., III CZP 76/10, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2011 nr 9, poz. 96; *M. Kaliński*, Ograniczenie indemnizacji do podmiotów bezpośrednio poszkodowanych w związku z nowelizacją art. 446 k.c., *Przegląd Sądowy* 2014 nr 3, s. 20; *P. Księżak* (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, pod red. *M. Pyziak-Szafnickiej, P. Księżaka*, Warszawa 2014, art. 23, Nb 121; *M. Łolik*, Więzy rodzinna jako dobro osobiste. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 10 lutego 2017 r., V CSK 291/16, *Przegląd Sądowy* 2018 nr 5, s. 105.). Według tego poglądu doniosłość społeczna i znaczenie więzi rodzinnych w perspektywie konstytucyjnej czy regulacji ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm.; dalej jako: „k.r.o.”), nie są wystarczające dla uznania ich za dobro osobiste. Wypada także zauważyć, że o więziach rodzinnych decydują emocje – uczucia o dużym natężeniu, które są trudne do zobiektywizowania, a ich występowanie musiałyby podlegać stosownemu postępowaniu dowodowemu. Więzy i ich intensywność są zmienne w czasie oraz zależą od wielu czynników o charakterze zewnętrznym subiektywnym i obiektywnym. W sposób naturalny więzi mogą podlegać osłabieniu, a nawet zerwaniu. Nie bez znaczenia dla kształtowania ochrony dla więzi rodzinnych są też kwestie dowodowe.

Nasuwa się uwaga ogólniejszej natury, że nie można obronić się przed takimi sytuacjami życiowymi, które mają negatywny wpływ na jednostkę i sferę jej osobistych uczuć i emocji. Trudno w takiej sytuacji kreować ochronę prawną przed tego rodzaju negatywnymi zjawiskami w sposób generalny i abstrakcyjny w braku wyraźnej do tego podstawy prawnej.

Reasumując, wedle tego zapatrywania nie ma podstaw do kwalifikowania więzi rodzinnej jako dobra osobistego i możliwości zasądzenia zadośćuczynienia z tytułu ich naruszenia na podstawie art. 448 k.c.

Według drugiego stanowiska, więź rodzinna nie ma charakteru relacyjnego, ale stanowi dobro osobiste wyłącznie osoby uprawnionej, w której istotne jest jej wewnętrzne poczucie bliskości do konkretnej osoby, poczucie związku z rodziną i jej konkretnymi przedstawicielami, niezależnie od stosunku drugiego członka rodziny do podmiotu żądającego ochrony. W tym znaczeniu więź rodzinna nie ma charakteru relacyjnego, a nacisk kładzie się na poczuciu i przekonaniu konkretnej osoby o szczególnej, trwałej i głębokiej relacji z inną osobą.

W przypadku przyjęcia tego poglądu, istnieje możliwość ochrony więzi rodzinnych jako dobra osobistego, z uwzględnieniem kolejnych zastrzeżeń.

W przypadku odpowiedzi twierdzącej co do kwalifikowania więzi rodzinnych jako dobra osobistego należy odpowiedzieć na pytanie, czy każdy rodzaj więzi międzyludzkiej podlega ochronie czy też dotyczy wyłącznie najbliższych członków rodziny, czy też osób niespokrewnionych. Dalej, czy konieczne jest wykazanie istnienia tejże więzi, która musi charakteryzować się dużą intensywnością, a jej naruszenie musi powodować krzywdę o dużych rozmiarach, której zaistnienie także trzeba wykazać dla uzyskania ochrony prawnej w postaci zadośćuczynienia.

Dalej, czy każdy sposób naruszenia więzi prowadzi do ochrony prawnej. Czy ochrona więzi dotyczy najbliższych członków rodziny w rozumieniu Konstytucji RP i Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czy także może być rozciągnięta na inne osoby, niespokrewnione, ale pozostające w faktycznych relacjach bliskości, przyjaźni itd. Czy tego rodzaju relacje podlegają ochronie prawnej i czy z tytułu ich naruszenia można żądać zadośćuczynienia?

Dotychczasowy przegląd judykatury i piśmiennictwa wskazuje na dominujące stanowisko, że więzi rodzinne można traktować jako dobro osobiste podlegające ochronie.

Należy wskazać na linię orzeczniczą, z której wynika istnienie dobra osobistego w postaci więzi rodzinnych lub którego istotą są więzi łączące osoby bliskie i które najczęściej jest opisywane jako prawo do życia rodzinnego obejmujące różnego rodzaju więzi (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., IV CSK 307/09), więź emocjonalna łącząca osoby bliskie (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., II CSK 248/10 i z 25 maja 2011 r., II CSK 537/10), więzi rodzinne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2011 r., I CSK 621/10), więzi rodzinne i szczególna więź emocjonalna między członkami rodziny (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 2010 r., III CZP 76/10), więź rodzinna, której zerwanie powoduje ból, cierpienie i rodzi poczucie krzywdy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 r., III CZP 32/11), prawo do życia w rodzinie i utrzymanie tego rodzaju więzi (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 marca 2012 r., I CSK 314/11), szczególna emocjonalna więź rodzinna między osobami najbliższymi (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 7 listopada 2012 r., III CZP 67/12), relacja z najbliższym członkiem rodziny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2012 r., II CSK 677/11), szczególna emocjonalna więź rodzinna (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2012 r., III CZP 93/12) albo silna więź emocjonalna, szczególnie bliska w relacjach rodzinnych (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2013 r., III CZP 74/13 i wyrok Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 2015 r., II CSK 595/14).

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 marca 2018 r., sygn. akt III CZP 60/17, przyjęto, że na podstawie art. 448 k.c. można przyznać zadośćuczynienie za krzywdę osobom najbliższym poszkodowanego, który na skutek czynu niedozwolonego doznał ciężkiego i trwałego uszczerbku na zdrowiu, potwierdzając możliwość kwalifikacji więzi rodzinnych jako dobra osobistego.

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt IV CNP 31/17, stwierdzono, że do uznania więzi rodzinnych, jako dobra prawnego chronionego na podstawie art. 23, art. 24, art. 446 § 4 lub art. 448 k.c., dochodzi jednak tylko w szczególnych sytuacjach, to jest definitywnej utraty tych więzi na skutek śmierci osób najbliższych będącej następstwem działań osób trzecich. Oznacza to, że ochrony więzi rodzinnych nie można nadmiernie rozciągać. W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał, że nie przysługuje zadośćuczynienie za zerwanie więzi rodzinnych przez jednego małżonka na skutek zdrady małżeńskiej, co może budzić wątpliwości w świetle aksjologicznych racji ochrony rodziny i instytucji małżeństwa.

Podobnie za wyróżnieniem więzi rodzinnej jako dobra osobistego albo jako przedmiotu ochrony prawa cywilnego wypowiadają się przedstawiciele doktryny (zob. *I. Adrych-Brzezińska*, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 60/17, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2018 nr 4, s. 41; *K. Krupa-Lipińska*, Zadośćuczynienie za cierpienie wynikające z niemożności nawiązania z osobą bliską typowej więzi rodzinnej z powodu jej uszczerbku na zdrowiu będącego następstwem czynu niedozwolonego, Gdańskie Studia Prawnicze 2018 nr 1, s. 194; *A. Wilk*, Zadośćuczynienie za krzywdę osobom najbliższym poszkodowanego, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 60/17, *M. Prawniczy* 2018 nr 15, s. 835).

Reasumując tę część rozważań, dobro osobiste z założenia musi nadawać się do ochrony roszczeniami zakazowymi przeciwko naruszytelowi. Wątpliwości co do możliwości zastosowania konstrukcji dobra osobistego wynikają z zarówno relacyjnego – interpersonalnego charakteru więzi międzyludzkich, jak i niedookreśloności przedmiotu ochrony i kryteriów traktowania konkretnych więzi jako dobra osobistego. W szczególności powstaje pytanie jakie kategorie więzi podlegają ochronie, jaki rodzaj więzi (stopień intensywności) musi być wykazany dla przyjęcia ich ochrony oraz na ile można zobiektywizować ochronę sfery emocji i uczuć wynikających z więzi osób bliskich. Można znaleźć uzasadnienie dla ochrony sytuacji, w której na skutek ciężkiego i nieodwracalnego rozstroju zdrowia, więzi zostają naruszone lub wręcz zerwane podobnie jak w przypadku śmierci bezpośrednio poszkodowanego. Natomiast ochrona przed negatywnymi następstwami zdarzeń życiowych nie nadaje się do ochrony za pomocą konstrukcji dóbr osobistych, jak i trudno znaleźć uzasadnienie dla kreowania tak szerokiej ochrony.

Powstaje zatem pytanie, czy ochrona pewnych szczególnych sytuacji sprowadzających się do możliwości żądania zadośćuczynienia za wyjątkowe cierpienie wynikające z niemożności nawiązania z osobą bliską typowej więzi rodzinnej z powodu jej trwałego uszczerbku na zdrowiu, będącego następstwem czynu niedozwolonego, wymaga odwołania się do konstrukcji dóbr osobistych. Czy też ten sam skutek i efekt można osiągnąć, poprzez odwołanie się do reżimu ochrony deliktowej bezpośrednio poszkodowanych lub konstrukcji prawnej ochrony deliktowej pośrednio poszkodowanych (szkody pośredniej) w przypadkach szczególnie drastycznych i dotyczących najbliższych członków rodziny (relacja rodzic dziecko, małżonkowie). Pytanie to rodzi się na tle dotychczasowej, powołanej powyżej judykatury, w szczególności uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt III CZP 60/17, poglądów doktryny, odczucia społecznego i argumentów porównawczych.

Więzi rodzinne są wartościami prawnie chronionymi, co wynika z regulacji prawnych konstytucyjnych (art. 18 i art. 71 Konstytucji RP), Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 1 i n. k.r.o. w relacjach małżeńskich, relacjach pomiędzy rodzicami a dziećmi), a także aktów prawa międzynarodowego, jak art. 8 ust. 1 (prawo do poszanowania życia prywatne-

go i rodzinnego) Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 284).

W judykaturze państw obcych zauważa się tendencję do rozszerzania przypadków zasądzenia zadośćuczynienia, wbrew tradycyjnemu podejściu, że do żądania zadośćuczynienia wymagana jest wyraźna podstawa prawna (zob. *M. Walachowska*, Wynagrodzenie szkód deliktowych doznanych przez pośrednio poszkodowanych na skutek śmierci albo uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia osoby bliskiej, Warszawa 2014, s. 389; *E. Baginska*, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w Europie w końcu XX i początkach XXI wieku (w:) Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym. Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów, Toruń 24–25 czerwca 2011 r., red. *M. Nesterowicz*, Warszawa 2012, s. 68; *K. Krupa-Lipińska*, Zadośćuczynienie za cierpienie..., s. 189).

Ten kierunek rozwoju prawa znalazł swoje odzwierciedlenie w projekcie europejskiego prawa deliktowego – art. 10:301 ust. 1 Principles of European Tort Law, przewidującego możliwość uzyskania zadośćuczynienia przez osoby bliskie pokrzywdzonego, który doznał poważnego uszczerbku. Podobne rozwiązanie przewidziano w art. VI-2:202 Draft Common Frame of Reference, gdzie dopuszczono możliwość zasądzenia zadośćuczynienia, jeżeli dana osoba była z pokrzywdzonym w szczególnie bliskich, osobistych relacjach.

W związku z tym, sytuacja gdy traci się osobę najbliższą (dziecko, rodzica, małżonka) z czym związane są wyjątkowe cierpienia, jak i w przypadku gdy więź z osobą najbliższą jest faktycznie zerwana pomimo, że osoba ta żyje, zasługuje na ochronę w postaci zadośćuczynienia. Wymaga to niewątpliwie na przyszłość interwencji ustawodawcy.

Na gruncie prawa obowiązującego wątpliwości budzi podstawa prawna wskazywana w dotychczasowej judykaturze do ochrony więzi rodzinnych przy wykorzystaniu konstrukcji dóbr osobistych.

W konkluzji tej części rozważań wątpliwości budzi możliwość uzyskiwania zadośćuczynienia w przypadku naruszenia więzi kwalifikowanych jako dobro osobiste na podstawie art. 448 k.c. Wątpliwości co do kwalifikowania więzi rodzinnych jako dobra osobistego wyrażono w cytowanym wyżej piśmiennictwie (zob. także *K. Osajda*, Zadośćuczynienie za doznanie bliskiego uszczerbku na zdrowiu na wskutek wypadku, Państwo i Prawo 2016 nr 1, s. 73; *W. Popiołek*, Więź między osobami fizycznymi jako przedmiot ochrony cywilnoprawnej (w:) *Experientia Docet*, Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesor *Elżbiecie Traple*, red. *P. Kostański*, *P. Podrecki*, *T. Targosz*, Warszawa 2017, s. 1044, 1059–1060).

Jednakże – jak wskazano wcześniej – sama idea ochrony w postaci możliwości żądania zadośćuczynienia w przypadku naruszenia więzi rodzinnych w szczególnych przypadkach zasługuje na aprobatę.

Należy więc rozważyć, czy nie istnieją inne podstawy prawne do żądania zadośćuczynienia w związku z naruszeniem więzi rodzinnych w opisanym wcześniej znaczeniu.

Alternatywny sposób poszukiwania ochrony w przypadku niektórych postaci więzi rodzinnych sprowadza się do stosowania reżimu ochrony deliktowej, bez odwoływania się do konstrukcji dóbr osobistych i ochrony ich poprzez możliwość żądania zadośćuczynienia.

Po pierwsze, zaistnienie szkody deliktowej, która dotyka bezpośrednio osoby bliskiej w postaci ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, może jednocześnie stanowić naruszenie dóbr osobistych innych osób – jej bliskich – jeżeli prowadzi to do rozstroju ich zdrowia np. w postaci choroby psychicznej lub nerwicy. Daje to podstawy do ochrony pokrzywdzonych na podstawie art. 445 § 1 k.c. Na podstawie tego przepisu poszkodowany mógłby dochodzić ochrony z tytułu „własnej krzywdy”.

Po drugie, można uznać, że w pewnych przypadkach, gdy bezpośrednio pokrzywdzonym jest osoba najbliższa, podstawą prawną żądania zadośćuczynienia może być art. 446 § 4 k.c., a więc mamy do czynienia z ochroną pewnych wartości i interesów prawnie chronionych, na podstawie szczególnej podstawy prawnej bez odwoływania się do konstrukcji dóbr osobistych.

W prawie polskim dopuszczalne jest kompensowanie szkód pośrednich.

Kodeks cywilny nie zawiera ustawowej definicji „szkody”, w polskiej nauce prawa przypisuje się temu pojęciu wiele znaczeń. Panuje zgoda co do tego, iż szkoda musi wynikać ze zdarzenia, z którym ustawa łączy obowiązek jej naprawienia. Pojęcie „szkody pośredniej” zostało użyte m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 grudnia 1972 r., sygn. akt III CR 615/72.

Pojęcia szkody pośredniej i bezpośredniej w literaturze wyróżniane są ze względu na kilka kryteriów, generalnie można wskazać trzy główne sposoby rozumienia tych pojęć: podmiotowe, przedmiotowe i związku przyczynowego.

Według kryterium podmiotowego ze szkodą bezpośrednią mamy do czynienia, gdy działanie wywołujące szkodę dotyka i jest skierowane bezpośrednio przeciwko określone-
mu podmiotowi (występują skutki zdarzenia szkodzącego w sferze dóbr osoby bezpośrednio nimi dotkniętej), natomiast jednocześnie szkoda pośrednia dotyka inne podmioty niż bezpośrednio poszkodowany, przeciwko któremu mogą być kierowane działania sprawcy szkody.

Według innego kryterium do szkód bezpośrednich zalicza się uszczerbki powstałe w sferze dóbr chronionych bezpośrednio przez normę prawną. Natomiast tam gdzie ochrona nie posiada takiej intensywności powstałe szkody traktuje się jako pośrednie. W rachubę może także wchodzić kryterium temporalne. Zgodnie z tą koncepcją, uszczerbki pojawiające się dopiero po jakimś czasie należałoby oceniać jako pośrednie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2010 r., III CSK 333/09).

Według kryterium przedmiotowego szkoda bezpośrednia definiowana jest jako skutek naruszenia dobra bezpośrednio dotkniętego zdarzeniem szkodzącym, zaś szkody pośrednie wynikają z naruszenia innych dóbr poszkodowanego.

Na podstawie kryterium związku przyczynowego przyjmuje się, że jeśli powiązanie między zdarzeniem, a uszczerbkiem jest bezpośrednie, to również szkoda powstała w tych granicach określana jest jako bezpośrednia (*causa proxima* zob. *L. Stecki*, Problematyka odpowiedzialności za szkodę pośrednią (w:) *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego* (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci profesora *Zbigniewa Radwańskiego*, red. *S. Sołtysiński*, Poznań 1990, s. 299). Jeśli stwierdza się natomiast istnienie powiązania jedynie pośredniego, to konsekwentnie szkodę należałoby kwalifikować jako pośrednią. Istotne jest jednak aby miał miejsce adekwatny związek przyczynowy.

Tradycyjne stanowisko wypracowane na tle Kodeksu zobowiązań z 1933 r., wymaga dla zasadności żądania o naprawienie szkód pośrednich w postaci roszczeń członków rodziny z tytułu wywołanych uszczerbków, zarówno w postaci utraconych roszczeń alimentacyjnych, jak i szkód niemajątkowych – istnienia wyraźnej podstawy normatywnej.

Należy uznać, że wynikająca z reżimu odpowiedzialności deliktowej szkoda pośrednia podlega naprawieniu, jeżeli pomiędzy zdarzeniem wywołującym szkodę, za które ustawa czyni odpowiedzialnym określony podmiot, a skutkiem w postaci uszczerbku w dobrach przez prawo chronionych, występuje adekwatny związek przyczynowy. Związek przyczynowy może mieć charakter pośredni, byleby miał charakter adekwatnych, typowych następstw (zob. *J. Widło*, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2001 r., III CZP

5/01, Orzecznictwo Sądów Polskich 2003 nr 6, poz. 74; *B. Lackoroński*, Odpowiedzialność cywilna za pośrednie naruszenie dóbr, Warszawa 2013, s. 203 i n.). W tym rozumieniu ochrona deliktowa dotyczy więc zarówno podmiotów pośrednio poszkodowanych, jak i refleksowych skutków działania wywołującego szkodę w dobrach prawnie chronionych osób trzecich. Odpowiada to zasadzie pełnej kompensaty szkody (zob. *B. Lanckoroński*, Odpowiedzialność cywilna..., s. 47 i n.). W świetle tego poglądu należy uznać, że nie jest wymagane, aby dla kompensowania szkody pośredniej istniała szczególna podstawa prawna.

Reasumując ten wątek rozważań, podstawą do żądania zadośćuczynienia za doznany uszczerbek, mógłby być reżim odpowiedzialności deliktowej. Nie można jednak tracić z pola widzenia dominującego dotychczas poglądu, że ochrona majątkowa przyjmująca postać zadośćuczynienia wymaga istnienia szczególnej podstawy prawnej (zob. w zakresie szkody kontraktowej i prawa do żądania zadośćuczynienia z tego tytułu – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, w której Sąd uznał, iż art. 11a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych może być podstawą odpowiedzialności organizatora turystyki za szkodę niemajątkową klienta w postaci tzw. zmarnowanego urlopu). Sąd Najwyższy powołał się w tym zakresie na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 12 marca 2002 r. w sprawie *Simone Leitner versus TUI Deutschland GmbH*, pozwalające na żądanie zadośćuczynienia za zmarnowany urlop. Sąd Najwyższy w innym ze swoich orzeczeń wykluczył możliwość opierania roszczeń konsumentów na konstrukcji naruszenia dóbr osobistych – tak w wyroku z 24 marca 2011 r., w sprawie o sygn. akt I CSK 372/10: „prawo do spokojnego wypoczynku (urlopu) nie jest dobrem osobistym mieszczącym się w katalogu dóbr zawartym w art. 23 k.c. Zachowanie się organizatora turystyki, prowadzące do „zmarnowania urlopu”, może jednak naruszać dobra osobiste przykładowo wymienione w tym przepisie.”

Wydaje się, że niektóre przypadki szkód na osobie związane z ciężką i nieodwracalną utratą zdrowia przez osobę najbliższą mogą wywołać skutek w postaci rozstroju zdrowia psychicznego osoby najbliższej. Na tle art. 445 § 1 k.c. przesłanką przyznania zadośćuczynienia są zarówno cierpienia fizyczne, jak i psychiczne. W orzeczeniu z 25 kwietnia 1961 r. (IV CR 627/60), Sąd Najwyższy orzekł, że poszkodowany może żądać odszkodowania na tej podstawie, że w związku z ruchem samochodu poszkodowany doznał wstrząsu nerwowego, choć nie doznał żadnego urazu cielesnego (zob. Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1962 nr 7–8, poz. 200). Należy uznać możliwość powołania się w konkretnym stanie faktycznym na art. 444–445 k.c., w razie wykazania, że rozstrój zdrowia doznany np. przez matkę poszkodowanego dziecka stanowi normalne następstwo pierwotnego działania sprawczego (czy np. błędu medycznego w stosunku do dziecka lub rodzica). Nie można wykluczyć na tle wskazanych podstaw prawnych ochrony osób, które nie mają w znaczeniu podmiotowym statusu bezpośrednio poszkodowanego, ale które były bezpośrednimi świadkami zdarzenia wyrządzającego szkodę osobie bliskiej (np. zabójstwa) i doznały wstrząsu psychicznego, a nawet choroby psychicznej.

Stanowiąc to może szkodę (np. w dobrach np. dziecka czy rodzica) i pozwala na kompensatę uszczerbku w drodze zadośćuczynienia bez odwoływania się do konstrukcji dobra osobistego i art. 448 k.c.

Wreszcie należy rozważyć, czy podstawą żądania zadośćuczynienia w analizowanych przypadkach może być art. 446 § 4 k.c.

Wykładnię tego przepisu można przeprowadzić co najmniej w dwóch kierunkach. Pierwszy wynikający z motywów projektu ustawy, który wskazuje na taki cel dodania § 4 do art. 446 k.c., który daje podstawę do zadośćuczynienia (limituje dopuszczalność zadość-

uczynienia) na rzecz najbliższych członków rodziny osoby bliskiej (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i niektórych ustaw, VI Kadencja Sejmu, druk nr 81).

Po drugie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że art. 446 k.c. umożliwiający wynagrodzenie szkód doznanych przez osoby trzecie wskutek śmierci bezpośrednio poszkodowanego nie stanowi normatywnego ograniczenia dla roszczeń odszkodowawczych osób pośrednio poszkodowanych, lecz dogodniejszą formę kompensacji niż wynikająca z zasad ogólnych. Według tego stanowiska, celem wprowadzenia art. 446 § 4 k.c. nie było wprowadzenie podstawy prawnej dla roszczenia za zadośćuczynienie z tytułu zerwania więzi rodzinnej (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 2010 r., III CZP 76/10; uchwała Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 r., III CZP 32/11). Wprowadzenie tego mechanizmu nie powoduje więc wyłączenia możliwości dochodzenia ochrony przez pośrednio poszkodowanych w przypadku ciężkiego i nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu osoby najbliższej.

Należy przychylić się do tego drugiego poglądu, gdyż wprowadzenie art. 446 § 4 k.c. nie kreuje nowego przedmiotu ochrony, który był chroniony także przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji. Stosowanie art. 446 § 4 k.c. czy też art. 445 § 1 k.c. nie wymaga odwoływania się do konstrukcji dóbr osobistych i ochrona z nich wynikająca nie wymaga kwalifikowania subiektywnie ujmowanych więzi rodzinnych jako dobra osobistego. Prawo do żądania zadośćuczynienia wynikające z tych przepisów, może stanowić konsekwencję ochrony wartości prawnie doniosłych lub interesów godnych ochrony prawnej. Wskazane w nich wartości prawnie chronione istniały zarówno przed, jak i po 3 sierpnia 2008 r. (tj. dacie wejścia w życie art. 446 § 4 k.c.). Na tle art. 446 k.c. dopuszczalne jest żądanie ochrony przez osoby bliskie bezpośrednio poszkodowanego. Należałoby rozważyć, czy utrata więzi rodzinnych będąca skutkiem ciężkiego i nieodwracalnego uszczerbku na zdrowiu nie powinna być chroniona tak jak w przypadku utraty osoby bliskiej (art. 446 k.c.). Ochrona może dotyczyć także pośrednio pokrzywdzonego.

W konsekwencji, należy przyjąć, że ochrona osób najbliższych przez prawo do zadośćuczynienia w przypadku ciężkiego, nieodwracalnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, z którą to osobą pokrzywdzonego wiązał szczególne więzi emocjonalne może być realizowana na podstawie art. 445 § 1 k.c. lub art. 446 § 4 k.c.

Z tych powodów zadano pytanie jak w punkcie 2 sentencji postanowienia.

V.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy powódka powołuje się na okoliczność naruszenia więzi rodzinnych z poszkodowanym na skutek błędu medycznego, za które odpowiada pozwany szpital. Jednocześnie pomiędzy powódką a poszkodowanym doszło do orzeczenia rozwodu z winy obojga stron. Ustalenia faktyczne wskazują na istnienie związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem medycznym wyrządzającym szkodę a ostatecznym ustaniem (zerwaniem więzi rodzinnych w znaczeniu prawnym, emocjonalnym, fizycznym i gospodarczym) małżeństwa.

Powstaje pytanie czy typowym następstwem nieszczęśliwego wypadku, w którym poszkodowany może ulec poważnemu i nieodwracalnemu uszczerbkowi na zdrowiu, jest zerwanie więzi rodzinnych.

Czy istnieje racja dla ochrony szczególnej więzi emocjonalnej pomiędzy stronami, jeżeli na skutek nadzwyczajnych okoliczności, niezależnych od stron jedna z nich ostatecznie decyduje się na zerwanie tych więzi? Niewątpliwie na fakt istnienia więzi (ich intensywność)

ność) i znacznego ich osłabienia miało wpływ zdarzenie, za które ponosi odpowiedzialność pozwany szpital. Natomiast na skutek decyzji powódki więzi te w zasadzie zostają zerwane w sposób ostateczny w porównaniu z wcześniej istniejącymi relacjami małżeńskimi i sferami, w których ta więź się wyraża. Przystaje istnieć przedmiot ochrony prawnej czy prawnie chroniony interes. Nie ma wartości godnych ochrony. Czy można domagać się ochrony pewnej wartości wskazując, że została ona naruszona, rezygnując następnie z jej podtrzymywania? Czy w takiej sytuacji żądanie zadośćuczynienia za zerwanie lub osłabienie więzi, z których to podtrzymywania i pielęgnowania rezygnuje osoba, jest godne ochrony i czy nie dochodzi w takiej sytuacji do sprzeczności żądania z zasadami współżycia społecznego? Czy w takiej sytuacji ocena powinna być dokonana na datę powstania czynu niedozwolonego, a okoliczności późniejsze ewentualnie pozwalają na miarkowanie wysokości zadośćuczynienia?

Pod pojęciem „zasady współżycia społecznego”, jako klauzuli generalnej, rozumie się uznawane wartości, reguły postępowania czy ogólnie przyjęte obyczaje. Zasady współżycia społecznego rozumiane są jako zbiór pewnych zasad, wskazują jak postępować pod względem moralnym czy etycznym.

W prawie polskim po raz pierwszy klauzula ta pojawiła się w art. 3 Przepisów ogólnych prawa cywilnego (ustawa Przepisy ogólne prawa cywilnego z dnia 18 lipca 1950 r.; Dz.U. Nr 34, poz. 311). Znalazła się ona także w tekście pierwotnym Kodeksu cywilnego z 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93). Zgodnie z art. 5 k.c., nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno- gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie było uważane za wykonywanie prawa i nie korzystało z ochrony. Skoro prawo „idzie zawsze o krok za rzeczywistością”, klauzula porządku publicznego pozwala na korekturę rozstrzygnięć w sytuacji gdyby stosowanie prawa budziłoby dezaprobatę moralną (zob. *T. Smyczyński*, Roszczenia alimentacyjne a zasady współżycia społecznego, *Studia Prawnicze* 1983 r., z. 1, s. 53.). Dzięki tego rodzaju klauzuli system prawny nie pozostaje w sprzeczności z powszechnie akceptowanymi wartościami (zob. *Z. Radwański, M. Zieliński* (w:) *System Prawa Prywatnego*, red. *Z. Radwański*, *Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. *M. Saffjan*, Warszawa 2012, s. 396).

Czy na ochronę prawną w postaci zasądzenia zadośćuczynienia zasługuje takie postępowanie, które odwołuje się do żądania ochrony więzi, które przez nieszczęśliwy wypadek zostały naruszone a jednocześnie rezygnuje się całkowicie z kontynuowania tych więzi, a więc zaprzecza się w ten sposób tej wartości, co nie pozwala na stwierdzenie istnienia stanu szczególnej więzi emocjonalnej powódki. Sam fakt naruszenia więzi czy ich utraty na skutek śmierci osoby najbliższej nie powoduje automatycznego uznania istnienia szczególnego przedmiotu ochrony – relacji do drugiej osoby. Ma to miejsce wtedy gdy relacja ta była i pozostaje szczególna, jest intensywna, a zdarzenie sprawcze wywołuje wielki ból, ale i niemożliwość dalszego utrzymywania relacji w dotychczas istniejącym zakresie, wbrew oczekiwaniom pokrzywdzonego. Element zmiany w życiu i w świecie jest kwestią oczywistą a zmiany mogą przynieść zarówno dobre, jak i negatywne zdarzenia.

Z tych powodów zadano pytanie jak w punkcie 3 sentencji postanowienia.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w postanowieniu, na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2018 r.

I NSP 41/18

Przewodniczący: sędzia SN Jacek Widło (sprawozdawca).

Sędziowie SN: Grzegorz Żmij, Leszek Bosek.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi E. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. na przewlekłość postępowania Sądu Apelacyjnego w (...) w sprawie sygn. akt I AGa (...), z udziałem Skarbu Państwa – Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 grudnia 2018 r.,

przedstawia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów następujące pytanie prawne wynikłe w sprawie ze skargi E. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.

z udziałem Skarbu Państwa Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...) o przewlekłość postępowania:

„Czy w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 781¹ k.p.c. w związku z art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy tj Dz.U. z 2018 r., poz. 75)”.

UZASADNIENIE

Powódka E. Spółka Akcyjna z siedzibą w W. reprezentowana przez swojego pełnomocnika pismem z dnia 22 czerwca 2018 r. (wpływ do Sądu 26 czerwca 2018 r.) wystąpiła za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego w (...) do Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że w sprawie z powództwa E. Spółka Akcyjna z siedzibą w W. przeciwko A. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. prowadzonej przez Sąd Apelacyjny w (...) sygn. akt I AGa (...), nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, domagając się:

1. stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego w wymienionej sprawie,
2. zlecenia Sądowi Apelacyjnemu w (...) I Wydział Cywilny podjęcia odpowiednich czynności, tj. rozpoznania złożonego wniosku o nadanie klauzuli wykonalności w terminie 3 dni oraz sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku niezwłocznie i jego doręczenia w terminie 7 dni;
3. przyznania od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącego kwoty 20.000 zł;
4. dopuszczenia dowodów z dokumentów wskazanych w skardze i zobowiązanie Komornika Sądowego do udzielenia informacji wskazanych w skardze;
5. zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę, jej autor podniósł, że Sąd Apelacyjny w (...) w dniu 25 marca 2018 r., wydał wyrok w sprawie oznaczonej sygn. akt I AGa (...), oddalający apelacje powódki i pozwanej. W dniu 27 marca 2018 r., powódka wysłała wniosek o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem oraz wniosek o nadanie klauzuli wykonalności. W ocenie skarżącego upływ 84 dni (niespełna 3 miesiące) od wpływu wniosku do sądu o nadanie klauzuli wykonalności stanowi rażące naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Reprezentujący Skarb Państwa Prezes Sądu Apelacyjnego w (...), w odpowiedzi na skargę wniósł o odrzucenie, względnie o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu podniósł, że w dniu 30 marca 2018 r. wpłynął wniosek pełnomocnika powoda o doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem oraz wniosek o nadanie klauzuli wykonalności. Prezes Sądu Apelacyjnego podniósł dalej, że zarzucana przewlekłość dotyczy czynności po wydaniu przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku. Powołał się przy tym na orzecznictwo Sądu Najwyższego z którego wynika niedopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania, której przedmiotem jest zwłoka w nadaniu klauzuli wykonalności prawomocnemu orzeczeniu. Powołał się także na stanowisko Sądu Najwyższego wskazujące, że wniesiona skarga po uprawomocnieniu się wyroku sądu drugiej instancji jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.

W sprawie ustalono, że Sąd Apelacyjny w (...) w dniu 25 marca 2018 r., wydał wyrok w sprawie oznaczonej sygn. akt I AGa (...), oddalający apelacje powódki i pozwanej (niesporne). W dniu 27 marca 2018 r., powódka wysłała wniosek o nadanie klauzuli wykonalności. Przesyłka została doręczona do sądu 30 marca 2018 r. W dniu 4 kwietnia 2018 r. akta sprawy przedstawiono sędziemu referentowi wraz z wnioskami o nadanie klauzuli wykonalności i wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia. W dniu 6 maja 2018 r. sędzia sprawozdawca zwrócił akta z projektem postanowienia. W dniu 22 czerwca 2018 r. skarżąca spółka E. S.A. w W. złożyła skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W dniu 26 czerwca 2018 r. wydano postanowienie o sprostowaniu wyroku i w tym dniu nadano wyrokowi klauzulę wykonalności, następnie zarządziło jej doręczenie pełnomocnikowi powoda.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie rysuje się rozbieżność poglądów co do tego, czy w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wnoszona na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75), zwaną dalej: ustawą o skardze.

Według pierwszego zapatrywania skarga jest dopuszczalna. Zostało ono sformułowane po raz pierwszy w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05, OSNP 2007 nr 17, poz. 278, w którego tezie przyjęto, że sąd okręgowy, w którego okręgu ma być prowadzona egzekucja jest wyłącznie właściwy do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu, także wówczas, gdy przedmiotem skargi jest przebieg postępowania przed sądem okręgowym lub apelacyjnym.

Choć głównym zagadnieniem w tej sprawie była wykładnia art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który stanowi, że sądem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego jest sąd okręgowy, w którego okręgu prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wy-

konania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwu lub więcej okręgach – sąd, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności, to Sąd Najwyższy przesłankowo ustalił, że skarga na przewlekłość przysługuje z tego powodu, że postępowanie klauzulowe wchodzi w zakres pojęcia sprawy egzekucyjnej. Nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności to bez wątpienia czynność podejmowana przez sąd w postępowaniu egzekucyjnym. Niewątpliwie bowiem systemowo (ze względu na systematykę Kodeksu postępowania cywilnego zarówno przed zmianami, które weszły w życie po dniu 5 lutego 2005 r. w wyniku nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 172, poz. 1804, jak i po tych zmianach), genetycznie i funkcjonalnie łączy się ona bezpośrednio z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Od chwili prawomocnego zakończenia postępowania rozpoznawczego postępowanie wchodzi w fazę postępowania egzekucyjnego.

Odmienny pogląd Sąd Najwyższy wyraził w postanowieniu z dnia 4 listopada 2014 r., III SPP 223/14, LEX nr 1551349. Przyjął w nim bowiem, że przepisy dotyczące nadawania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu (art. 781 § 1 k.p.c.), ulokowane w dziale II zatytułowanym „Tytuły egzekucyjne i klauzula wykonalności”, stanowią niewątpliwie część systemowej regulacji dotyczącej postępowania egzekucyjnego, ale samo postępowanie o nadanie wyrokowi sądu klauzuli wykonalności nie może być identyfikowane ze sprawą egzekucyjną, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Postępowanie w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności jest bowiem jedynie czynnością łączącą się z postępowaniem egzekucyjnym w tym sensie, że bez uzyskania tytułu wykonawczego nie jest możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego, ale nie można go uznać za wszczynające sprawę egzekucyjną w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy. Przez sprawę egzekucyjną należy rozumieć materię załatwianą w postępowaniu egzekucyjnym, czyli przymusowe wykonanie określonego obowiązku, do czego nie może doprowadzić samo nadanie klauzuli wykonalności, bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego w określonym przepisami trybie. Do wszczęcia właściwego postępowania egzekucyjnego dochodzi z chwilą złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji lub skierowania do organu egzekucyjnego żądania wszczęcia egzekucji z urzędu (art. 796 k.p.c.). We wniosku lub żądaniu przeprowadzenia egzekucji z urzędu należy wskazać świadczenie, które ma być spełnione, oraz sposób egzekucji. Do wniosku lub żądania należy dołączyć tytuł wykonawczy (art. 797 § 1 k.p.c.), z czego wynika, że dołączenie tytułu wykonawczego jest niezbędnym warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego, ale samo postępowanie klauzulowe nie mieści się w jego zakresie. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w tym postanowieniu, tylko takie rozumienie pojęcia „sprawa egzekucyjna” pozwala stwierdzić spójność uregulowania wyłącznej właściwości sądu okręgowego do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego z treścią art. 758 k.p.c., według którego organami egzekucyjnymi właściwymi do prowadzenia spraw egzekucyjnych są sądy rejonowe i komornicy sądowi.

Regułą jest, że skargę na przewlekłość postępowania rozpoznaje sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się to postępowanie (art. 4 ust. 1 ustawy). W sytuacji, gdyby, jak przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego 18 lutego 2005 r., III SPP 30/05, uznać za sprawę egzekucyjną postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności, to z uwagi na treść art. 781 § 1 k.p.c. (tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu nadaje klauzulę wykonalności sąd pierwszej instancji, w którym sprawa się toczy. Sąd drugiej instancji nadaje klauzulę, dopóki akta sprawy w sądzie tym się znajdują; nie dotyczy to jednak Sądu Najwyższego), należałoby stwierdzić, że sąd niższego rzędu (sąd okręgowy) może być uprawniony do badania skargi na przewlekłość postępowania przez sądem wyższego rzędu (sądem ape-

lacyjnym), co sprzeciwiałoby się wszelkim regułom rozpoznawania zarzutów stron odnośnie do rozpoznawania spraw przez sądy poszczególnych instancji, tak zgłaszanych w ramach środków odwoławczych, czy zaskarżenia, jak i w każdym innym trybie, włącznie ze skargą na przewlekłość postępowania, a tym samym, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, musiałyby być uznane za niedopuszczalne.

Do przedstawionego stanowiska o niedopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania przyłączył się także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 sierpnia 2016 r., IIII SPZP 1/16, w której przyjął, że niedopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania, której przedmiot stanowi zwłoka w nadaniu klauzuli wykonalności prawomocnemu nakazowi zapłaty wydanemu przez sąd rejonowy w postępowaniu upominawczym (art. 373 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.). W uzasadnieniu wyjaśniono, że z analizy ogółu regulacji normatywnych zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego wynika, że postępowanie, którego celem jest nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu (a takim tytułem jest bez wątpienia prawomocny nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym), nie jest częścią (ostatnią fazą) postępowania rozpoznawczego, bo ono zakończyło się już wcześniej. Patrząc na analizowane zagadnienie właśnie z tej perspektywy, należy więc przyjąć, że czynności procesowe sądu, których przedmiotem jest nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu nakazowi zapłaty, są dokonywane już „poza tokiem postępowania” (rozpoznawczego) w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Postępowania klauzulowego – zważywszy na jego istotę – nie można także identyfikować z terminem „inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego”. W tym wypadku chodzi bowiem o takie postępowanie, które stanowi surogat egzekucji sądowej (a więc o postępowanie niebędące – formalnie cywilnym postępowaniem egzekucyjnym, które jednak prowadzi do wykonania orzeczenia sądowego). Tymczasem postępowanie „klauzulowe” samo w sobie nie prowadzi do wykonania orzeczenia sądowego, bo przecież wierzyciel, dysponujący tytułem wykonawczym, wcale nie musi angażować kompetentnych organów władzy publicznej celem uruchomienia postępowania, które ma przymusić opieszalego dłużnika do wykonania przez niego obowiązku stwierdzonego w tytule wykonawczym. W uzasadnieniu uchwały podkreślono także, iż o odrębności postępowania klauzulowego w stosunku nie tylko do postępowania rozpoznawczego, ale także egzekucyjnego świadczy też przedmiot, którego ono dotyczy. O ile bowiem co do zasady podstawą egzekucji jest, zgodnie z art. 776 k.p.c., tytuł wykonawczy, który stanowi tytuł egzekucyjny zaopatrzonej w klauzulę wykonalności, to w myśl art. 777 k.p.c., tytułami egzekucyjnymi są nie tylko prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu orzeczenia sądu oraz ugoda zawarta przed sądem, ale także orzeczenie referendarza sądowego, wyrok sądu polubownego lub ugoda zawarta przed takim sądem, ugoda przed mediatorem, akty notarialne, a także inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Nie jest więc tak, że postępowanie klauzulowe zawsze jest konsekwencją zakończenia rozpoznawczego postępowania sądowego. Przeciwnie, w wielu przypadkach może być i jest ono pierwszym etapem takiego postępowania. Jeśli natomiast zważyć, że w zgodnej opinii orzecznictwa i piśmiennictwa nie stanowi ono również części postępowania egzekucyjnego, to w żaden sposób nie można uznać za uprawnione wiązania go z tym postępowaniem na gruncie uregulowań ustawy o skardze. Nie bez znaczenia, jak się zdaje, jest także niebudząca w świetle uregulowań art. 781 k.p.c. konkluzja, że postępowanie klau-

zulowe nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz jedynie czynność z zakresu ochrony prawnej. Wypada bowiem przypomnieć, że klauzulę wykonalności większości tytułów egzekucyjnych może nadać także referendarz sądowy. Sąd Najwyższy stanął w konsekwencji na stanowisku, że sposób, w jaki kwalifikuje się postępowanie klauzulowe, zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie, pozwala na przyjęcie tezy, iż postępowanie to *de lege lata* nie mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy o skardze. Zdaniem Sądu nie oznacza to, iż strona nie ma żadnego instrumentu (...). Służy temu bowiem tryb skargi administracyjnej z art. 37 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Należy dodać, że instytucja „zwrócenia uwagi” przewidziana w § 4 tego przepisu odnosi się właśnie do przypadków stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego. Postępowanie klauzulowe, choć w świetle wyżej przedstawionych poglądów jest postępowaniem odrębnym i autonomicznym, tak w stosunku do postępowania rozpoznawczego, jak i wobec postępowania egzekucyjnego, należy zatem na gruncie ustawy o skardze traktować podobnie, jak przypadki, w których strona domaga się stwierdzenia przewlekłości postępowania w odniesieniu do takich czynności podejmowanych przez sąd już po wydaniu orzeczenia kończącego sprawę, to znaczy przykładowo takich, jak rozpoznanie wniosku o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem lub wniosku o wstrzymanie wykonania orzeczenia albo gdy skarga obejmuje żądanie stwierdzenia przewlekłości różnego rodzaju postępowań incydentalnych („wpadkowych”) lub ubocznych, prowadzonych obok „głównego” nurtu postępowania w sprawie cywilnej (co do jej istoty).

Pogląd odmienny od wyrażonego w omówionej uchwale, a akcentujący dopuszczalność skargi na przewlekłość, Sąd Najwyższy zaprezentował w postanowieniu z 18 stycznia 2017 r., III SPZP 2/16. W uzasadnieniu wyjaśniono, iż w zakresie umiejscowienia postępowania klauzulowego w jednym z rodzajów postępowania cywilnego warto zwrócić uwagę na stanowisko M. Mulińskiego (por. Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu, Warszawa 2005, s. 21-22), który przyjmuje za W. Broniewiczem, że postępowanie klauzulowe jest samoistnym, odrębnym postępowaniem w sprawie [tak W. Broniewicz, *Wszczęcie i przebieg postępowania egzekucyjnego* (w:) E. Warzocha (red.) *Współczesne tendencje rozwoju procedury cywilnej w Europie*, Warszawa 1990, s. 78 i n.]. Mieści się ono w zasadniczym nurcie postępowania, jakie w danej sprawie zostało wszczęte. Postępowanie to zmierza do załatwienia sprawy cywilnej poprzez ustalenie, czy zachodzą przesłanki do przymusowego wykonania świadczenia stwierdzonego w określonym akcie (tytuł egzekucyjny). Z tego powodu, jego zdaniem, niewystarczające zdają się takie ujęcia, według których postępowanie klauzulowe ma charakter pomocniczy i ochrona prawna jest w nim udzielana jedynie pośrednio. Przy definiowaniu postępowania klauzulowego, zdaniem tego autora, zawodne wydaje się również określanie go mianem „pomostu” pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym a postępowaniem egzekucyjnym. Określenie „pomost” ma charakter metaforyczny i wynika z niego jedynie, że postępowanie o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności jest postępowaniem łączącym postępowanie rozpoznawcze i egzekucyjne. Ponadto pamiętać trzeba, że postępowanie klauzulowe nie zawsze jest „pomostem”, skoro tyłem egzekucyjnym może być akt pozasądowy (w szczególności bankowy tytuł egzekucyjny lub akt notarialny). Wskazanie, iż postępowanie klauzulowe jest postępowaniem przygotowawczym do egzekucji także niewiele wyjaśnia, nie daje bowiem wyobrażenia o tym, co właściwie w tym postępowaniu jest przygotowywane. W związku z tym podejmując próbę dokładniejszego zdefiniowania postępowania o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności M. Muliński wychodzi od wskazania *genus*, czyli w omawianym wypadku rodzaju postępowań, do których można

zaliczyć postępowanie klauzulowe. Ustalenie rodzaju należy z kolei poprzedzić wyborem takiej klasyfikacji postępowań, która porządkuje rodzaje postępowań według najistotniejszego kryterium. Jak wynika z art. 1 k.p.c., postępowanie cywilne służy załatwianiu spraw cywilnych. Najistotniejszym zatem kryterium podziału postępowań cywilnych jest okoliczność, czy dane postępowanie toczy się w sprawie (cywilnej), w której zostało wszczęte, czy też postępowanie to ma na celu rozstrzygnięcie określonych zagadnień proceduralnych, które pojawiły się przy załatwianiu sprawy cywilnej. Na podstawie tego kryterium W. Broniewicz wyróżnia postępowanie główne, zwane przez ustawę postępowaniem w sprawie, postępowanie wpadkowe i postępowanie uboczne. Postępowanie główne ma bezpośrednio na celu załatwienie sprawy cywilnej, w której zostało wszczęte. Postępowanie wpadkowe ma na celu rozstrzygnięcie kwestii proceduralnej, warunkujące możliwość przeprowadzenia postępowania głównego lub ubocznego. Postępowanie uboczne zaś służy rozstrzygnięciu kwestii proceduralnej związanej z postępowaniem głównym. W przeciwieństwie jednak do postępowania wpadkowego, rozstrzygnięcie kwestii proceduralnej w postępowaniu ubocznym nie warunkuje możliwości przeprowadzenia postępowania głównego (por. W. Broniewicz, *Postępowanie...*, s. 11). W świetle przedstawionego podziału postępowań i ustaleń poczynionych we wcześniejszych rozważaniach przyjąć można, że postępowanie klauzulowe jest postępowaniem głównym (w sprawie), w którym sąd orzeka o dopuszczalności wykonania w drodze egzekucji sądowej świadczenia stwierdzonego w określonym akcie (tytule egzekucyjnym). Wobec tego, że rozpoznanie sprawy o nadanie klauzuli wykonalności należy do głównego nurtu postępowania, w którym sąd orzeka o dopuszczalności wykonania w drodze egzekucji sądowej świadczenia stwierdzonego w określonym akcie, postępowanie dotyczące stwierdzenia, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w aktualnym brzmieniu) obejmuje także zwłokę w rozpoznaniu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności (art. 781¹ k.p.c.).

Także w postanowieniu Sądu Najwyższego z 1 marca 2018 r., III SPP 9/18, stwierdzono, że w zakresie dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania występują w orzecznictwie Sądu Najwyższego sprzeczne, wzajemnie wykluczające się poglądy. Jednocześnie Sąd Najwyższy oddalił skargę na przewlekłość rozstrzygając ją merytorycznie co oznacza, że przyjął dopuszczalność jej złożenia.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie przychylił się do poglądu o dopuszczalności skargi na przewlekłość stwierdzonej w postępowaniu klauzulowym, wnoszoną na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Jest on uzasadniony systemowo oraz funkcjonalnie, pozwala bowiem zrealizować najpełniej cele ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Istotne znaczenie dla wykładni ustawy o skardze ma art. 45 Konstytucji RP. Obowiązek wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją RP nie budzi najmniejszej wątpliwości, zbędne byłoby jego potwierdzenie w ustawie. Rozpatrzenie sprawy, w jej szerokim konstytucyjnym znaczeniu, bez nieuzasadnionej zwłoki jest elementem konstytucyjnego prawa podmiotowego, ale niewątpliwie leży także w interesie publicznym (wyroki TK z 18 października 2011 r., SK 39/09, a także z 7 grudnia 2010 r., P 11/09). Przedmiotem kontroli jest każdorazowo

całe postępowanie sądowe, od chwili jego wszczęcia. Prawo do rozstrzygnięcia sądowego nie sprowadza się jedynie do możliwości jego uzyskania, lecz – biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia skuteczności i efektywności tego rozstrzygnięcia z racji jego wiążącego charakteru – rozciąga się również na możliwość jego realizacji, w szczególności realizacji przymusowej w drodze egzekucji (P. Grzegorzcyk, K. Weitz w: *Konstytucja RP*, t. I, Komentarz, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1147–1151 i cytowane tam wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., P 11/02; 24 lutego 2003 r., K 28/02; 27 maja 2008 r., P 59/07; z 4 listopada 2010 r., K 19/06). Nie ulega wątpliwości, że jeżeli konstytucyjne prawo do sądu ma być realne, to wykonanie uzyskanego orzeczenia musi być zapewnione. Prawo do sądu obejmuje więc także postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności. Władza publiczna odpowiada za należyłą ochronę prawa jednostki do sądu (wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03). Przedmiot i cel art. 45 Konstytucji RP byłby naruszony, gdyby istotny element pośredni postępowania – postępowanie klauzulowe – pozostawał poza zakresem kontroli konstytucyjnej a opanoszone działania podważały prawo jednostki do orzeczenia sądowego i jego skutecznego wykonania.

Nie bez znaczenia jest także przedmiot i cel art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (np. wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, połączone skargi: nr 72287/10, nr 13927/11 i nr 46187/11 (www.echr.coe.int); glosa M. Mrowicki, LEX/el. 2016, a także trafnie B. Janiszewska, O przewlekłości postępowania, *Monitor Prawniczy* 2015 nr 3, s. 162). Zasada skuteczności Konwencji wymaga, aby Rzeczpospolita Polska zapewniła realne, a nie iluzoryczne rozpatrywanie i egzekwowanie spraw cywilnych.

Uwzględnić jednak należy także orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym wyrażono pogląd o niedopuszczalności skargi na przewlekłość po prawomocnym zakończeniu postępowania przed sądem drugiej instancji (np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 5 sierpnia 2011 r., III SPP 18/11; 10 maja 2006 r., III SPP 19/06, OSNP 2007 nr 11–12, poz. 179; 26 lipca 2006 r., III SPP 30/06, OSNP 2007 nr 15–16, poz. 240; 19 stycznia 2006 r., III SPP 165/05, OSNP 2006 nr 23–24, poz. 376; 6 stycznia 2006 r., III SPP 156/05, OSNP 2006 nr 23–24, poz. 374). Oceny tej nie zmienia uchwała Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07, OSNP 2008 nr 13-14, poz. 205, LEX nr 1101333).

Podsumowując przedstawione wyżej poglądy należy wskazać, że art. 2 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 2004 r. zakłada, że strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy nastąpiło naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż jest to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Jak się podnosi użyte w tym przepisie pojęcie „sprawy egzekucyjnej” należy uznać za tożsame z pojęciem takiej sprawy użytym w art. 758 k.p.c. W tym rozumieniu „sprawa egzekucyjna” oznacza materię załatwianą w postępowaniu egzekucyjnym, polegającą przede wszystkim na przymusowym wykonywaniu orzeczeń sądowych oraz innych aktów. W związku z tym w postępowaniu o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności pod pojęciem „załatwienia” sprawy rozumie się przygotowanie podstawy egzekucji, czyli tytułu wykonawczego. Oznacza to, że postępowanie klauzulowe objęte jest skargą na przewlekłość w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy (por. P. Feliga, Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego, *Etpc a sądy krajowe – podobieństwa i różnice w poglądach*, PPE 2012, nr 7–9, s. 5 i n., 46–47; M. Krakowiak, Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego, *Przegląd Prawa Egzekucyjnego* 2005 nr 1–6, s. 22–23 oraz powołana tam literatura). W doktrynie uwytknęła się także, że skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania można wnieść zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy tylko w toku postępowania głównego, do którego zalicza się sądowe po-

stępowanie egzekucyjne, w tym także postępowanie o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności (art. 776–795 k.p.c. – tak M. Krakowiak, Skarga..., s. 25).

Jednocześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentuje się charakter postępowania klauzulowego jako stadium pośrednie między postępowaniem rozpoznawczym a postępowaniem „wykonawczym” (i stanowiącym etap „przygotowawczy” oraz „pomocniczy” do uruchomienia postępowania egzekucyjnego) (por. uzasadnienia uchwał tego Sądu: z dnia 9 listopada 1994 r., III CZP 143/94, OSNC 1995 nr 3, poz. 46; z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 11/01, OSNC 2001 nr 10, poz. 149 i z dnia 25 października 2006 r., III CZP 74/06, OSNC 2007 nr 6, poz. 90 oraz postanowienie z dnia 10 maja 2000 r., III CZ 48/00, LEX nr 51816). Pogląd ten wyrażono także w piśmiennictwie (por. H. Pietrkowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie egzekucyjne, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, teza 1 do art. 781; D. Zawistowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730-1088, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2014, teza 1 do art. 781 oraz P. Telenga [w:] Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2016, teza 1 do art. 781).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej uwarunkowania, należy uznać, że pojęcia „postępowanie sądowe” i „sprawa” w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji, obejmują postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności. Argument z systematyki kodeksu postępowania cywilnego nie może mieć nadrzędnego i rozstrzygającego znaczenia dla wykładni ustawy o skardze. W innym wypadku istniałaby luka prawna pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym a postępowaniem egzekucyjnym, a środki ochrony byłyby różnicowane i niedostateczne.

Nie można też uznać, że doszło do zmiany stanu prawnego w zakresie rozstrzyganego istotnego zagadnienia prawnego. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2103), która weszła w życie 6 stycznia 2017 r. w art. 6 dokonała nowelizacji ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na przewlekłość, wprowadzając w niej między innymi następującą zmianę: w art. 1 dodała ust. 3 w brzmieniu: „3. Przepisy ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.). Ustawowo sformułowana dyrektywa „wykładni prokonwencyjnej” wynika z reguł wykładni porządku hierarchicznego aktów normatywnych funkcjonujących w systemie prawa. Obowiązywała także przed wejściem w życie wzmiankowanej zmiany ustawy oskarżenie na przewlekłość. Oznacza więc swoiste *superfluum* ustawowe, które nie dokonuje zmiany normatywnej w omawianym zakresie.

Istniejąca jednak rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zwłaszcza ten sześciomiesięczny nurt orzecznictwa, który wskazuje na niedopuszczalność skargi na przewlekłość – po prawomocnym zakończeniu postępowania – w tym w sprawach o nadanie klauzuli wykonalności oraz wyrażone poglądy doktryny determinują powstanie istotnego zagadnienia prawnego i uzasadniają przedstawienie pytania prawnego składowi siedmiu sędziów na podstawie art. 82 ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu:

„Czy w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalna jest skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 781¹ k.p.c. w związku z art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy tj Dz.U. z 2018 r., poz. 75)?”.

Z tych powodów postanowiono jak w sentencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2018 r.

I NSW 14/18

Teza:

Automatyzm stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej (art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych) w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych narusza konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji RP) oraz stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji RP).

Przewodniczący: sędzia SN Ewa Stefańska.

Sędziowie SN: Leszek Bosek (sprawozdawca), Paweł Księżak, Joanna Lemańska, Janusz Niczyporuk, Jacek Widło, Marcin Łochowski.

Sąd Najwyższy w sprawie ze skargi partii politycznej (...)

na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r.

w przedmiocie odrzucenia sprawozdania partii politycznej (...) o źródłach pozyskania środków finansowych w 2017 r.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 grudnia 2018 r.,

I. na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072) i art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 38 a ust. 2 pkt 4 w związku z art. 25 ust. 1, art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 876 ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?,

II. na podstawie art. 42 pkt 4 i 43 ust. 2 ustawy powołanej w pkt I zgłasza udział Sądu Najwyższego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym niniejszym pytaniem prawnym i wyznacza przedstawiciela Sądu Najwyższego w osobie SSN Leszka Boska,

III. na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. zawiesza postępowanie.

UZASADNIENIE

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z dnia 15 października 2018 r. odrzuciła sprawozdanie partii (...) o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r., na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4

ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 580, dalej jako „ustawa o partiach politycznych”), z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

W uzasadnieniu Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, że partia przedłożyła sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Sprawozdanie nie zostało jednak sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz.U. poz. 269). Żaden z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 34a ust. 5 w związku z art. 38a ust. 1 ustawy, nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania.

W okresie sprawozdawczym partia (...) pozyskała przychody w łącznej kwocie 1.925.397,94 zł (w sprawozdaniu błędnie podano kwotę 1.925.397,34 zł) oraz zgromadziła na bieżącym rachunku bankowym środki w kwocie 1.873.563,75 zł (w sprawozdaniu błędnie podano kwotę 1.873.635,15 zł). Państwowa Komisja Wyborcza ustaliła, że partia złożyła sprawozdanie sporządzone niezgodnie ze stanem faktycznym, przez co naruszyła obowiązek sprawozdawczy określony w art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, w związku z przepisami w/w rozporządzenia. Uznała, że naruszenie to nie stanowi jednak przesłanki do odrzucenia sprawozdania finansowego partii zgodnie z art. 38a ust. 2 i 3 ustawy o partiach politycznych.

Państwowa Komisja Wyborcza uznała natomiast, że przyczyną odrzucenia sprawozdania było przyjęcie przez partię (...) darowizn w pieniądzu z nieudokumentowanych, niezidentyfikowanych źródeł (osoby zmarłej oraz grupy osób, których imion partia nie ustaliła w momencie składania sprawozdania), a także od osób niemających miejsca stałego zamieszkania w Polsce, fundacji oraz spółek prawa handlowego.

W dalszej kolejności w uzasadnieniu Państwowa Komisja Wyborcza podała, że w sprawozdaniu partia (...) wykazała darowizny w wysokości 10.054,40 zł, uznane przez nią samą za nieprawidłowe, które w jej opinii powinny podlegać przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Po wezwaniu partii przez PKW do udzielenia wyjaśnień, partia określiła kwotę podlegającą przepadkowi na 3.742,66 zł. W wyniku analizy dokumentów przedstawionych przez partię, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że wysokość środków pozyskanych przez tę partię niezgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych wynosi 4.992,66 zł. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że pominięcie w wyjaśnieniach partii (...) 11 wpłat z niedozwolonych źródeł: fundacji (10 zł), obywatela polskiego zamieszkującego poza granicami kraju (10 zł), obywatela prowadzącego działalność gospodarczą, który dokonał wpłaty na rachunek bankowy partii regionu (...) (100 zł), spółki cywilnej (dwie wpłaty odpowiednio po 10 zł i 170 zł), osoby zamieszkałej na terenie Niemiec (wpłata w wysokości 300 zł), osób niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska (wpłata w wysokości 100 zł, wpłata w wysokości 330 zł, wpłata w wysokości 50 zł), osoby zmarłej (20 zł) oraz osoby fizycznej z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy (dwie wpłaty w łącznej wysokości 30.150 zł, z przekroczeniem limitu o 150 zł), stanowi naruszenie prawa. Według Państwowej Komisji Wyborczej z dokumentacji załączonej przez partię do jej sprawozdania wynika, że wskazane uchybienie stanowi naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, które zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych stanowi przesłankę odrzucenia sprawozdania finansowego partii przez Państwową Komisję Wyborczą. Komisja podniosła, że art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych ma

charakter katagoryczny i nie pozostawia żadnego marginesu oceny, np. uwzględniania proporcji kwoty środków przyjętych z niedozwolonych źródeł do ogólnej kwoty przychodów partii politycznej, a także tego, czy naruszenie wskazanych przepisów nastąpiło w sposób umyślny czy też z powodu niezajomości przepisów ustawy o partiach politycznych. Państwowa Komisja wyborcza uznała przy tym, że naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych polegające na przyjęciu wpłaty z przekroczeniem dopuszczalnego limitu wpłat, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Pogląd ten nie został uzasadniony.

Partia (...) w dniu 23 października 2018 r. wniosła skargę na uchwałę PKW z dnia 15 października 2018 r. w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r.

Partia (...) zaskarżyła uchwałę PKW w całości, zarzucając jej:

1) naruszenie art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wszystkie środki finansowe wpłacone na rachunek bankowy partii politycznej zostały przez nią przyjęte, podczas gdy o przyjęciu środków finansowych można mówić jedynie w przypadku faktycznego wydatkowania tychże środków przez partię polityczną albo złożeniu przez nią oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c. polegającego na wyrażeniu zgody na ich przyjęcie;

2) naruszenie art. 25 ust. 1 *in principio* ustawy o partiach politycznych poprzez jego błędną wykładnię i uznanie niejako *a priori*, że partii politycznej (...) zostały przekazane środki finansowe od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy PKW powinna szczegółowo wykazać (udowodnić) przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, tj. od osób niebędących obywatelami polskimi mającymi stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi partia wskazała, że środki finansowe pochodzące z niedozwolonych źródeł w wysokości 4.992,66 zł nie zostały przez nią przyjęte w rozumieniu art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, ponieważ partia nie wydatkowała tych środków, na co w jej ocenie wskazuje fakt, że saldo rachunku bieżącego partii w okresie sprawozdawczym nigdy nie było niższe niż wskazana kwota. Partia też podniosła, że nie złożyła oświadczenia woli w rozumieniu art. 60 k.c. polegającego na wyrażeniu zgody na przyjęcie wskazanych powyżej środków, lecz wyraziła wolę przeciwną w dniu 22 grudnia 2017 r., przelewając środki w wysokości 18.000 zł na pomocniczy rachunek bankowy „Przepadek”, „celem zabezpieczenia środków podlegających przepadkowi” (s. 6).

W dalszej części uzasadnienia partia podniosła, że Państwowa Komisja Wyborcza nie wykazała w sposób szczegółowy pochodzenia rzeczonych środków finansowych ze źródeł niedozwolonych, a także nie udowodniła faktycznego przyjęcia tych środków przez partię (...), lecz oparła się w tym względzie na domniemaniu faktycznym naruszenia przepisów prawa. Partia powołała się przy tym na postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2012 r. (III SW 2/12), zgodnie z którym odrzucenie sprawozdania finansowego z powodu naruszenia przez komitet wyborczy partii politycznej zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych (art. 83c ust. 5 Ordynacji wyborczej, aktualnie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego) nie może być oparte na domniemaniu ich prawdopodobnego pozyskania, ale Państwowa Komisja Wyborcza powinna wykazać (udowodnić) przyjęcie realnych „zakazanych” majątkowych wartości niepieniężnych, skoro komitet wyborczy ma obowiązek ich przekazania urzędowi skarbowemu właściwemu dla siedziby komitetu. W ocenie skarżącej partii pogląd

ten można odnieść również do art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, uznając, że Państwowa Komisja Wyborcza powinna udowodnić przyjęcie środków finansowych ze źródeł niedozwolonych.

Skarżąca partia odniosła się też do listy 11 wpłat uznanych przez Komisję za pochodzące ze źródeł niedozwolonych, które nie zostały uwzględnione w wyjaśnieniach partii dla PKW, wskazując, że: pierwsza wpłata w wysokości 10 zł stanowiła opłatę za legitymację członkowską osoby fizycznej, która dokonała przelewu swoich prywatnych środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym prowadzonej przez siebie fundacji (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); druga wpłata w wysokości 10 zł pochodziła od obywatela polskiego zamieszkującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); trzecia wpłata w wysokości 100 zł pochodziła od osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); czwarta i piąta wpłata w wysokości 10 i 170 zł pochodziły z konta firmowego spółki cywilnej, którymi dysponowały osoby fizyczne – wspólnicy spółki (jako dowód dołączono oświadczenie wspólników z 22 października 2018 r.); szósta wpłata w wysokości 300 zł pochodziła od osoby fizycznej posiadającej podwójne obywatelstwo polskie i niemieckie oraz zamieszkałej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (jako dowód dołączono oświadczenie tej osoby z 22 października 2018 r.); siódma wpłata w wysokości 100 zł pochodziła pierwotnie od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość partia ustaliła w toku czynności sprawdzających; ósma wpłata w wysokości 330 zł została umieszczona przez partię na pierwotnej liście wątpliwych podlegających przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa i w dniu 22 grudnia 2017 r. przelana na rachunek bankowy „Przepadek”; dziewiąta wpłata w wysokości 50 zł pochodziła pierwotnie od osoby niezidentyfikowanej, której tożsamość partia ustaliła w toku czynności sprawdzających; dziesiąta wpłata w wysokości 20 zł, choć została zakwalifikowana przez PKW jako pochodząca od osoby zmarłej, to w ocenie partii (...) sam fakt dokonania przelewu z rachunku bankowego osoby nieżyjącej nie przesądza o tym, że przelew ten został dokonany przez osobę niebędącą obywatelem polskim, stale zamieszkałym na terenie Polski, ponieważ mógł on zostać dokonany przez osobę uprawnioną do dysponowania tym rachunkiem w imieniu zmarłego albo w wyniku polecenia przelewu ustalonego jeszcze za jej życia; jedenasta wpłata w wysokości 150 zł została uznana przez partię za dokonaną z przekroczeniem limitu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych, ale podzieliła stanowisko Komisji, że przyjęcie tej wpłaty nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii. Jednocześnie skarżąca partia podniosła, że z daleko posuniętej ostrożności umieściła wpłatę pierwszą, trzecią, czwartą, piątą oraz ósmą na przedłożonej PKW liście wpłat wątpliwych.

Państwowa Komisja Wyborcza, w odpowiedzi na wezwanie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2018 r. do zajęcia stanowiska w sprawie skargi partii politycznej (...), podtrzymała swoje stanowisko zawarte w uchwale z dnia 15 października 2018 r. oraz wniosła o oddalenie skargi. PKW wskazała, że w dniu 18 maja 2017 r. wpłynęła jedna zbiorcza wpłata w kwocie 46.343,88 zł na rachunek bieżący partii za pośrednictwem firmy PayU S.A., z której część pochodziła ze źródeł niedozwolonych. W ocenie PKW nielegalna część środków powinna była zostać zwrócona darczyńcom w terminie 30 dni od ich wpłaty lub, w przypadku braku takiej możliwości, przekazana na rachunek techniczny, z którego środki te nie mogłyby być wydatkowane przed zweryfikowaniem ich legalności. Po wpłacie partia polityczna, mając świadomość, że część ze środków ujętych w zbiorczym przelewie pochodzi z niedozwolonych źródeł, nie dokonała ich szczegółowej weryfikacji i nie dokonała

przelewu całości środków na rachunek techniczny, do czasu ustalenia ich legalności. Przeciwnie, partia wydatkowała środki pochodzące z tej wpłaty ze swojego rachunku bieżącego. Saldo na nim w dniu 16 czerwca 2017 r. spadło poniżej kwoty pochodzącej z łącznego przelewu dokonanego przez PayU do kwoty 43.346,08 zł. W ocenie Komisji wydatkowanie choćby części spośród środków w kwocie łącznej 46.343,88 zł, wśród której znajdowały się środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem oznacza, że partia przyjęła całą tę kwotę, a zatem także środki pozyskane w sposób niezgodny z przepisami ustawy o partiach politycznych. Partia nie była bowiem w stanie stwierdzić, jaka część tej łącznej wpłaty pochodziła ze źródeł uprawnionych, a jaka ze źródeł niedozwolonych. Komisja wskazała również, że partia nie tylko wydatkowała środki pozyskane w sposób niezgodny z prawem, ale również bogaciła się na nich, tworząc nocną lokatę, po której utworzeniu saldo środków pozostających na rachunku bieżącym wyniosło 35.148,20 zł. Dopiero po upływie 7 miesięcy od przyjęcia łącznej kwoty 46.343,88 zł, dnia 22 grudnia 2017 r., partia (...) odprowadziła na rachunek techniczny środki w kwocie 18.000 zł w celu ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa, w związku z ich pozyskaniem w sposób niezgodny z przepisami o partiach politycznych. Podsumowując tę część rozważań, Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że w sprawie partii (...) podstawy odrzucenia sprawozdania finansowego nie stanowi sam wpływ środków z niezgodnych z prawem źródeł na rachunek bankowy i zbyt długie ich na nim przetrzymywanie, ale wydatkowanie tych środków przez partię, a zatem ich przyjęcie.

Odnosząc się do argumentów podnoszonych przez partię w skardze na uchwałę, dotyczących zgodności z prawem niektórych wpłat uznanych przez PKW za nielegalne, Komisja zwróciła uwagę, że oświadczenia osób wpłacających te środki zostały przez partię przedstawione po ponad 6 miesiącach od daty złożenia przez nią sprawozdania finansowego, jak również kilka tygodni po zakończeniu jej badania przez PKW. Wyjaśnienia takie partia była zobowiązana uzyskać niezwłocznie po wpłaceniu na jej rachunek bankowy środków.

Powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r. (III SW 3/05) PKW wskazała, że to na partii politycznej spoczywa obowiązek prawny wykazania, poprzez przedstawienie kompletnej dokumentacji finansowej, że środki finansowe pozyskane zostały w sposób zgodny z obowiązującym prawem. W ocenie PKW zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2012 r. (III SW 8/12) ma ona prawo oprzeć swoją uchwałę na domniemaniu uprawniającym do przyjęcia, że doszło do finansowania działalności partii politycznej z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. w sprawie sprawozdania partii politycznej (...) o źródło pozyskania środków finansowych w 2017 r., Sąd Najwyższy ustalił, że skarga jest formalnie dopuszczalna. Została wniesiona w terminie (k. 1) przez umocowanego w sprawie pełnomocnika – radcę prawnego (k. 8).

Sąd Najwyższy analizując merytoryczną zasadność skargi ustalił, że uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2018 r. o odrzuceniu sprawozdania partii została podjęta na podstawie art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, z powodu naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych.

Za bezsporny w sprawie należy uznać fakt zaksięgowania w dniu 18 maja 2017 r. na rachunku partii (...) prowadzonym przez Bank (...) przelewu od PayU S.A., na kwotę 46.343,88 zł, tytułem „wypłata z PayU”. Saldo rachunku po operacji wyniosło 187.066,74 zł (k. 161). Tego samego dnia 18 maja 2017 r. partia zdeponowała 151.938,54 zł na oprocent-

towanej lokacie, uzyskując z tego tytułu dnia 19 maja 2017 r. odsetki w wysokości 2,57 zł (k. 162). Wydatkowała tym samym środki pozyskane z przelewu nadanego przez PayU. Nie ma dostatecznych podstaw do oceny, że partia wyraziła konkludentnie zgodę na przyjęcie tylko pewnej części środków pozyskanych z tego przelewu.

Dnia 22 grudnia 2017 r. partia przelała na odrębny rachunek 18.000 zł tytułem „darowizny wątpliwe partia przepadek na rzecz Skarbu Państwa” (k. 164).

Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że partia realizowała przelewy na odrębny rachunek tytułem przepadku na rzecz Skarbu Państwa także dnia 29 listopada 2017 r. na kwotę 330 zł (k. 120) oraz dnia 9 czerwca 2017 r. na kwotę 300 zł (k. 121). Ponadto, z dokumentacji wynika, że partia zwracała darczyńcom środki pozyskane niezgodnie z ustawą, odmawiając ich przyjęcia (k. 64).

Partia dysponowała tym samym fizyczną, prawną i gospodarczą możliwością weryfikacji środków przed ich przyjęciem albo po ich omyłkowym przyjęciu zwrotu w terminie 30 dni (art. 39a ust. 2 ustawy o partiach politycznych).

W sprawozdaniu za 2017 r. o źródłach pozyskiwania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, złożonym w Krajowym Biurze Wyborczym dnia 29 marca 2018 r. (k. 50–51), partia wykazała wpłaty dokonane z naruszeniem przepisów ustawy o partiach politycznych w kwocie 10.054,40 zł jako „darowizny wątpliwe przepadek na rzecz Skarbu Państwa – załącznik nr 4.” Partia w tym sprawozdaniu nie wykazała natomiast wpłat ponad limit określony w art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych (k. 51).

Dnia 7 sierpnia 2017 r. Państwowa Komisja Wyborcza wezwała partię do wyjaśnienia szczegółowo określonych w treści pisma wątpliwości, w tym m.in. poprawienia sprawozdania przez nadanie mu formy zgodnej z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., a także wskazanie listy osób wpłacających środki na rzecz partii za pośrednictwem firmy PayU, w szczególności z podaniem imienia, nazwiska, miejsca zamieszkania, kwoty wpłaty oraz daty przekazania środków od firmy PayU na rachunek partii (k. 55), a także okoliczności przyjęcia darowizny dnia 1 grudnia 2017 r. od H. B., który zmarł 20 września 2017 r. (k. 59) oraz wyjaśnienia powodów umieszczenia przez partię w wykazie darowizn środków finansowych nieprzyjętych i zwróconych darczyńcom w 30-dniowym terminie od daty zaksięgowania, zgodnie z instrukcją przesłaną do wszystkich partii o sygn. (...).

Przy piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. partia złożyła poprawione sprawozdanie za 2017 r. o źródłach pozyskiwania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego, w którym partia nie wykazała wpłat dokonanych z naruszeniem ustawy o partiach politycznych (k. 69), a także wyjaśniła, iż „przyjęła darowiznę od H. B. 1.12.2017 r, gdyż w chwili przelewu wpłata ta spełniała warunki finansowania partii politycznych.. Prawdopodobnie wpłata została dokonana przez osobę dysponującą rachunkiem bankowym pana B. po jego śmierci, ale nie udało nam się zweryfikować tej informacji.” (k. 66).

Ocena zasadności skargi zależy od zgodności z Konstytucją przepisu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, który stanowił podstawę prawną wydania przez PKW zaskarżonej uchwały. Gdyby bowiem miało się okazać, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, wówczas skarga byłaby uzasadniona, ponieważ uchwała PKW została oparta na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Gdyby natomiast przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych był zgodny z Konstytucją, wówczas skarga nie byłaby uzasadniona. Państwowa Komisja Wyborcza poddała ten przepis wykładni zgodnej z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz prawidłowo zastosowała do ustalonego faktycznego. Nie

ulega bowiem wątpliwości, że partia pozyskała dnia 18 maja 2018 r. przelew od PayU S.A. na kwotę 46.343,88 zł i tego samego dnia wydatkowała te środki – zadysponowała nimi zakładając oprocentowaną lokatę. Okoliczność ta wskazuje na konkludentne przyjęcie darowizny objętym zbiorczym przelewem PayU. Ponadto umocowany przedstawiciel partii potwierdził na piśmie przyjęcie środków z rachunku osoby zmarłej (k. 66).

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w utrwalonej praktyce Państwowej Komisji Wyborczej zakwestionowany przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest wykładany ściśle, zgodnie z jego brzmieniem, ponieważ stanowi on część prawa publicznego, a jego naruszenie przez partię rodzi skutek w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW (por. postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2002 r., III SW 2/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 79; z 23 kwietnia 2002 r., III SW 3/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 80; z 23 kwietnia 2002 r., III SW 4/02, OSNP 2003 nr 4, poz. 81; z 17 września 2004 r., III SW 41/04; z 2 września 2005 r., III SW 10/05; z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14; z 23 lutego 2016 r., III SW 171/15; z 14 listopada 2017 r., III SW 2/17).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przyjęty model ustawowy zapewnia skuteczną realizację zasady jawności źródeł finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych), ponieważ określa w sposób jednoznaczny i enumeratywny zarazem wykaz dopuszczonych przez ustawodawcę źródeł finansowania partii politycznych. Naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (bez względu na kwoty, jakich naruszenie to dotyczy) przesądza – stosownie do dyspozycji art. 38a ust. 1 pkt 1 [3 – przyp.] i art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych – o obowiązku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej (postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III SW 72/14, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2002 r., III SW 21/02).

Na marginesie tylko odnotować należy, że pogląd Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z którym naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o partiach politycznych polegające na przyjęciu wpłaty z przekroczeniem dopuszczalnego limitu wpłat, nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego partii, nie jest zgodne z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego. Uchybienie to nie ma jednak wpływu na zgodność zaskarżonej uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego z art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych.

Sąd Najwyższy rozpatrując skargę partii (...) nie zdecydował się na jej oddalenie bez zbadania zagadnienia konstytucyjności podstawy prawnej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Zagadnienie konstytucyjne w niniejszej sprawie ma bowiem charakter aktualny, rzeczywisty i poważny. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela również ocenę wyrażoną w innej sprawie (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16), w której Sąd Najwyższy zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego o analogicznej treści do tej określonej w art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, tj. norm wyprowadzanych z art. 38a ust. 1 pkt 3, art. 38 a ust. 2 pkt 5 i art. 38d ustawy o partiach politycznych (postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym zarejestrowane pod sygn. akt P 8/17). Sąd Najwyższy wyraził przy tym wątpliwość, czy zgodne z Konstytucją RP są w/w normy wyprowadzone z ustawy o partiach politycznych, które, jak ta zakwestionowana w pytaniu, nakazują Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa przez partię polityczną, niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2016 r., III SW 15/16).

Pogląd o istnieniu wątpliwości co do zgodności z Konstytucją ustawy o partiach politycznych wyraził także Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 grudnia 2017 r., III SW 3/17.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy uznał także w niniejszej sprawie, że dla zapewnienia jednolitości wykładni Konstytucji RP i zachowania spójności porządku prawnego, należy wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 38 a ust. 2 pkt 4 z art. 2 w zw. z art. 11 Konstytucji RP. Przepis ten nie jest bowiem przedmiotem kontroli konstytucyjności prowadzonej przez TK w sprawie pod sygn. P 8/17. Na marginesie tylko należy odnotować utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że zagadnienie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją nie może być przedmiotem pytania prawnego do Sądu Najwyższego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 lipca 2008 r., III CZP 63/08; 22 października 2009, III CZP 75/09; 20 maja 2005 r., III CZP 14/05; 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02). Sąd Najwyższy podziеляjąc ten pogląd stwierdza, że w niniejszej sprawie odstępianie od niego zagrażałoby jednolitości wykładni Konstytucji RP, ponieważ sam Sąd Najwyższy nie może zapewnić jednolitości wykładni Konstytucji RP. Jednolitości wykładni Konstytucji RP w niniejszej sprawie nie może także zapewnić procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która gwarantuje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej monopol jurysdykcyjny w zakresie wykładni prawa UE, umożliwiając zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii (wyrok wielkiej izby TSUE z 6 marca 2018 r., C-284/16; opinia pełnego składu TSUE z 18 grudnia 2014 r., 2/13; opinia pełnego składu TSUE z 8 marca 2011 r., 1/09). Nie można bowiem utożsamiać Konstytucji RP z prawem UE ani zagadnienia zgodności z Konstytucją RP ustawy o partiach politycznych z zagadnieniem jej zgodności z prawem UE.

Podstawę prawną wystąpienia przez Sąd Najwyższy z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych z Konstytucją RP określa art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072). Przepis ten powinien być interpretowany w zgodzie z art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Wymogi formalne pytania prawnego określa natomiast art. 52 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072), zgodnie z którym pytanie prawne ma formę postanowienia i zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

Pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z Konstytucją art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Organem, który wydał kwestionowane przepisy ustawy jest Sejm RP.

Podstawę prawną podjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zaskarżonej uchwały stanowił art. 38a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 38a ust. 2 pkt 4 i w związku z naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, ale nie ma wątpliwości, że niezgodność z Kon-

stytucją nie dotyczy samego art. 38a ust. 1 pkt 3 – ten bowiem tworzy potrzebną i niewadliwą podstawę do odrzucania przez PKW sprawozdań finansowych złożonych z naruszeniem prawa. Przepis ten został wskazany zatem tylko jako przepis związkowy.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest również art. 25 ust. 1 ustawy – ten bowiem określa niewadliwie reguły kwalifikowania „wartości niepieniężnych oraz pieniężnych” odpowiednio do zbiorów: środki dozwolone albo środki niedozwolone. Przepis ten został powołany w konsekwencji tylko jako przepis związkowy.

Przedmiotem zaskarżenia nie jest także przepis określający skutek odrzucenia sprawozdania finansowego – art. 38d ustawy o partiach politycznych.

Również on został powołany tylko jako przepis związkowy. Jest on elementem instytucji prawnej zapewniającej jawność finansowania partii politycznych, ale nie znajduje zastosowania do większości partii politycznych, których sprawozdania są odrzucane, a które nie osiągają takiego poparcia społecznego w wyborach, aby uzyskać finansowanie budżetowe. Odrzucenie sprawozdania prowadzić może do faktycznego i tylko pośredniego ograniczenia możliwości prowadzenia działalności politycznej i to tylko przez te partie, które uzyskały większe poparcie społeczne w wyborach. Odrzucenie sprawozdania finansowego partii, która uzyskała w wyborach poparcie społeczne poniżej 3%, nie skutkuje bezpośrednio formalnym ograniczeniem ich działalności.

Dla oceny zaskarżonego przepisu mają także znaczenie inne przepisy ustawy o partiach politycznych, jakkolwiek ich wpływ na ocenę skargi jest mniejszy, z tego względu Sąd Najwyższy nie zdecydował się na wskazanie ich w treści postanowienia jako przepisów związkowych. Chodzi w szczególności o te elementy art. 38 ustawy o partiach politycznych, które gwarantują rzetelność i transparentność postępowania w sprawach finansowania partii politycznych. Do sprawozdania finansowego partia załącza opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, a koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze (art. 38 ust. 3). Przepisy nakazujące powołanie biegłego rewidenta można postrzegać jako ważną gwarancję sprawiedliwości proceduralnej.

Istotnym elementem kontekstu normatywnego zaskarżonego pytaniem prawnym przepisu jest art. 38a ust. 1 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie ze wskazaniem uchybień; 3) odrzuca sprawozdanie.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że rozstrzygnięcia PKW nie bazują na dychotomicznym podziale. Państwowa Komisja Wyborcza może bowiem nie tylko odrzucić sprawozdanie, zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy, ale także je przyjąć albo przyjąć ze wskazaniem uchybień. W niniejszej sprawie Państwowa Komisja Wyborcza wskazała partii szereg uchybień, które nie doprowadziły do automatycznego odrzucenia sprawozdania, lecz w dialogu zostały przez PKW i partię wyjaśnione lub usunięte. Tylko kluczowe nieusuwalne uchybienia objęte zakresem normowania art. 25 ust. 1 ustawy stały się przyczyną odrzucenia sprawozdania. Ponadto, typizacja uchybień mniejszej wagi nie jest konieczna, ponieważ ustawodawca określił taksatywnie przypadki poważnych naruszeń będących podstawą odrzucenia sprawozdania w art. 38a ust. 2 ustawy o partiach politycznych. Precyzuje on, że odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku: 1) prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej; 2) pozyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych; 3) gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 8 ustawy; 4) przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł

niedozwolonych; 5) gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego; 6) gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 3 ustawy; 7) przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 4a ustawy. Pozostałe przypadki odrzucenia sprawozdania przewiduje art. 38a ust. 3 ustawy.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest artykuł 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Przepis ten może być niezgodny z Konstytucją RP przez to, że przewiduje obowiązek odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego partii politycznej w każdym przypadku przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od okoliczności, przyczyn i skali naruszeń przepisów ustawy. Zgodnie z utrwalonym rozumieniem art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, nie jest istotne, czy partia polityczna pozyskała z niedozwolonych źródeł 4.992,66 zł, czy mniejszą kwotę, w każdym bowiem przypadku Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek odrzucić sprawozdanie partii politycznej.

Podkreślić trzeba, że rygorystyczny zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 wynika także z tego, iż przepis ten wymaga odrzucenia sprawozdania przez PKW także w innych przypadkach niż objęte zakresem terminu «przyjmuje». Przepis ten wyraźnie zakazuje także «pozyskiwania» środków ze źródeł niedozwolonych. Pojęcie pozyskiwania uzupełnia hipotezę normy i jest definiowane na gruncie powszechnych reguł językowych jako uzyskiwanie. Tym też pojęciem posługuje się ustawa o partiach politycznych (por. choćby art. 24, 38).

Pytanie prawne nie zmierza do zakwestionowania tylko określonego zakresu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych. Sąd Najwyższy kwestionuje wprawdzie nadmierność (nieproporcjonalność) obowiązku odrzucenia przez PKW sprawozdania w każdej sytuacji stwierdzenia przyjęcia lub pozyskania środków finansowych ze źródeł zakazanych przez art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego abstrakcyjne konstruowanie modeli legislacyjnych pozwalających na uznanie kwestionowanej regulacji za zgodną z Konstytucją ani wybór jednego modelu z wielu możliwych. Zadanie to niewątpliwie należy do legitymowanego demokratycznie ustawodawcy. Jak przekonująco wywiódł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 września 2004 r., III SW 41/04:

„Przepis art. 38a ust. 2 pkt 4 nakazujący odrzucenie sprawozdania w przypadku przyjmowania środków ze źródeł niedozwolonych jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i nie pozostawia pola do uznaniowości. Wynika to z kategorycznego sformułowania „odrzucenie sprawozdania następuje”, które wyklucza możliwość innego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przyjmowania przez partię polityczną środków finansowych z niedozwolonych źródeł sprawozdanie finansowe partii podlega odrzuceniu niezależnie od wartości tych środków. Przepis nie zawiera bowiem zastrzeżenia, że nie stosuje się go w przypadku przyjęcia środków niewielkich kwotowo lub znikomych procentowo w stosunku do przychodów. Przyjęcie koncepcji zaprezentowanej w skardze, zgodnie z którą wobec niewielkiej wartości przyjętych z niedozwolonych źródeł środków sprawozdanie powinno zostać przyjęte, prowadziłoby do dowolności. Brak jest bowiem kryteriów, według których środki finansowe mogłyby być uznawane za niewielkie lub znikome. Takiej dowolności omawiany przepis nie dopuszcza”.

W przypadku ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego zarzutu niezgodności przepisu z Konstytucją RP, to na ustawodawcy spoczywać będzie ciężar szczegółowego określenia kryteriów, według których niektóre finansowe naruszenia mogłyby być uznane za niewielkie lub znikome a przez to w żadnym stopniu nie zagrażające zasadzie jawności i transparentności finansowania partii politycznych. Nie

można wykluczać czerpania inspiracji np. z art. 144 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.), zgodnie z którym:

„Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego: 1) przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń; 2) przyjmuje sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, o których mowa w pkt 3 lit. a, d i e środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, albo 3) odrzuca sprawozdanie w przypadku stwierdzenia: a) pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów art. 129 albo limitu, o którym mowa w art. 135, b) przeprowadzania zbiórek publicznych wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 131 § 2, c) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy, d) przyjęcia przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów art. 132 § 36, e) przyjęcia przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisu art. 132 § 5”.

Przytoczone uregulowanie Kodeksu Wyborczego w żadnym razie nie stanowi jednak jedyne zgodnego z Konstytucją modelu regulacyjnego. Przeciwnie, ma ono istotną wadę polegającą na użyciu w treści przepisu zwrotu „w szczególności”. Niekonsekwentnie na tle całokształtu regulacji wyborczych posłużono się także w tym przepisie określeniami «przyjęcie» oraz «pozyskanie». Przepis ten może stanowić zaledwie punkt odniesienia do refleksji ustawodawczej.

Ponadto, zarzut wprawdzie kieruje się przeciwko nieproporcjonalności odpowiedzialności obiektywnej partii za naruszenia reguł finansowania, ale nie jest to zarzut samodzielny i wyłączny. Jego uwzględnienie nie pozwala też precyzyjnie określić skutku derogacyjnego ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Pomijając okoliczność, że ewentualne uzupełnienie systemu prawa powinno nastąpić na podstawie decyzji parlamentu, oczywiste jest, że finansowanie partii politycznych powinno być transparentne i jawne niezależnie od intencji lub innych postaci winy funkcjonariuszy partyjnych. W obrębie prawa publicznego liczą się fakty poszanowania obowiązków ustawowych. Organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a przewidywalność wymaganych od nich działań jest samoistną wartością chronioną przez art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Innymi słowy szczegółowe wyznaczenie „zakresu” niekonstytucyjności aktu normatywnego, którego eliminacja mogłaby sanować ustawę o partiach politycznych, byłoby w istocie aktem prawotwórczym. Dlatego zarzut niekonstytucyjności jest stawiany całemu art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych przez to, że niezależnie od okoliczności, przyczyn i ich skali naruszeń przepisów o finansowaniu partii politycznych nakazuje Państwowej Komisji Wyborczej odrzucenie sprawozdania finansowego partii politycznej.

Ponadto, wątpliwość konstytucyjna nie jest w niniejszej sprawie związana z niedookreślonością art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych, jest on bowiem skonstruowany wystarczająco precyzyjnie, co potwierdza bogata praktyka jego stosowania przez PKW i Sąd Najwyższy. Zdaniem Sądu Najwyższego, do tego przepisu nie odnosi się zastrzeżenie sformułowane w orzecznictwie ETPC dotyczące niedookreśloności przepisów o finansowaniu partii politycznych (np. w wyroku ETPC z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Cumhuriyet Halk Partisi p. Turcji, skutecznie zarzucono, że ani z ustawy o partiach politycznych, ani ze stanowiska rządu, nie wynika, kiedy władze wydają ostrzeżenia o naruszeniach reguł finansowych, a kiedy stosują sankcje).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli sąd nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK ZU – A 2005 nr 10, poz. 111). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, (w:) J. Trzcziński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 74 i n.).

Sąd Najwyższy nie znajduje jednak podstaw do odmiennej interpretacji zaskarżonego art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach, odbiegającej od jego brzmienia, ponieważ samo jego brzmienie rozstrzyga o treści zakwestionowanej normy prawnej. Wykładnia w zgodzie z Konstytucją ma swoje granice wynikające z brzmienia właściwych przepisów (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., K 25/95; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r., K 19/96). Wykładnia w zgodzie z Konstytucją RP nie może prowadzić do podważenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności jest bowiem istotnym derywatem zasady demokratycznego państwa prawnego.

Systemowe usytuowanie art. 31 ust. 3 w rozdziale II Konstytucji RP wskazuje, że przepis ten znajdzie zastosowanie tylko do oceny ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, pozostawiając poza zakresem swojego zastosowania prawa gmin, państwowych osób prawnych a także, jak się wydaje, partii politycznych, uznawanych w orzecznictwie za elementy struktury politycznej państwa (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 8 marca 2000 r., Pp 1/99; 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; 14 grudnia 2004 r., K 25/03; 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Podobny pogląd wyrażono także np. w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 lutego 2015 r., III SW 74/14, w którym podkreślono, iż:

„Partia polityczna funkcjonując w obszarze prawa publicznego, nie korzysta z zagwarantowanych podmiotom prawa prywatnego praw lub wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP. W konsekwencji partie polityczne muszą liczyć się na gruncie prawa publicznego z ograniczeniami odnośnie do gromadzenia i dysponowania swoim majątkiem... zasada jawności finansowania partii politycznych, z jednej strony zakazuje utajniania źródeł, zasad i trybu finansowania partii, tak przez państwo, jak i wszelkie inne podmioty, z drugiej zaś strony – sprzeciwia się podejmowaniu przez partie polityczne takich działań, które czyniłyby ich sprawozdawczość finansową nieczytelną, co z kolei stanowiłoby pole do nadużyć. Ustawodawca może wprowadzać odpowiednie regulacje w przedmiocie kontroli nad uzyskiwaniem i wydatkowaniem środków z funduszy, tak prywatnych, jak i „własnych” partii politycznych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK – A 2004 nr 11, poz. 116; Przegąd Sejmowy 2006 nr 1, s. 119, z głosem M. Granata i s. 124, z głosem J. Sułkowskiego i z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK – A 2012 nr 7, poz. 82 oraz postanowienie z dnia 15 września 2011 r., Ts 256/09, OTK – B 2011 nr 5, poz. 359; Przegąd Sejmowy 2012 nr 2, s. 182 z głosem M. Bartoszewicza)”.

Zasada proporcjonalności w zakresie, w jakim nie jest wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 listopada 2003 r., K 37/02:

„Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien, jak to już wyżej wskazywano, każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Należy stwierdzić, że podobnie jak w wypadku podmiotów niepublicznych, ograniczenia zawarte w zakwestionowanej regulacji naruszają zasadę proporcjonalności, nie ze względu na to, że są co do zasady niedopuszczalne, ale dlatego że ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym”.

Pogląd wyrażony w cytowanym orzeczeniu znalazł rozwinięcie w kolejnych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z: 15 marca 2005 r., K 9/04; 21 października 2008 r., P 2/08; 10 listopada 2004 r., Kp 1/04.

Na szczególną uwagę zasługuje praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie dopuszczająca zastosowanie zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, do przepisów prawa wyborczego. W wyroku z 13 marca 2007 r., K 8/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jest – co oczywiste – możliwe pozbawienie mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa. Przyczyny te podlegają jednak kontroli konstytucyjności, właśnie m.in. z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów”.

W wyroku z 24 listopada 2008 r., K 66/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził podobnie: „W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”.

Treść zasady proporcjonalności rekonstruowana z art. 2 Konstytucji RP jest zbliżona do tej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności posiada aspekt formalny i materialny. Aspekt formalny związany jest z wymogiem wprowadzania ograniczeń w formie ustawowej. Aspekt materialny związany jest z celem ingerencji, którego realizacja uzasadnia ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw człowieka i obywatela. W przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymieniono: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie i moralność publiczną, ochronę wolności i praw innych osób. Także na tle art. 2 Konstytucji te kategorie interesu publicznego uzasadniać mogą ingerencję. W dalszej kolejności ustalić trzeba, czy ingerencja normatywna 1) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (kryterium przydatności normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (kryterium proporcjonalności sensu stricto).

Naruszenia zasady proporcjonalności można upatrywać w pozbawieniu przez zakwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych Państwowej Komisji Wyborczej możliwości dokonania oceny charakteru naruszenia prawa i na wprowadzeniu automatyzmu stosowania sankcji w postaci odrzucenia sprawozdania partii politycznej w każdym przypadku przyjęcia lub pozyskania środków finansowych z niedozwolonych źródeł, niezależnie od wielkości tych kwot oraz winy funkcjonariuszy partyjnych. Istotnym elementem mogącym wpływać na ocenę proporcjonalności jest także skutek w postaci utraty prawa do subwencji,

ponieważ uzasadnione byłoby zróżnicowanie sankcji w zależności od wagi stwierdzonych naruszeń (F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii* (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej), *Przegląd Sejmowy* 2004 nr 3, s. 45).

Sąd Najwyższy ma przy tym świadomość, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadnie akcentowana jest swoboda ustawodawcy wyboru adekwatnych sankcji za naruszenie prawa, także tych bardzo dolegliwych i bezwzględnie oznaczonych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P 2/98). Artykuł 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Poszanowanie zasady proporcjonalności w tym kontekście oznacza, że nie można stosować jedynie sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r., SK 31/04). W konsekwencji, zauważyć trzeba, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych nie ustanawia najbardziej dotkliwej sankcji spośród tych, którymi posłużył się w tej ustawie prawodawca. Artykuł 38c ustawy nakazuje bowiem sądowi, na wniosek PKW, wykreślić partię polityczną z ewidencji w przypadku stwierdzenia, że nie złożyła ona w terminie sprawozdania finansowego.

Sąd Najwyższy ma również świadomość, że dopuszczalność stosowania niejako automatycznie sankcji administracyjnych (podatkowych), z mocy ustawy, mających przede wszystkim znaczenie prewencyjne, co do zasady nie budzi żadnych wątpliwości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04; z 5 maja 2009 r., P 64/07). Nie stanowią one odpłaty za popełniony czyn, lecz mają charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r., SK 75/06; z 5 maja 2009 r., P 64/07). Przez to mieszczą się w reżimie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że orzekanie administracyjnych kar pieniężnych jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2009 r., P 64/07).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, podkreślono jednak, że niezgodność kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach z art. 2 Konstytucji RP wynikała z tego, że odpowiedzialność obiektywna powinna być zawsze uzasadniona istnieniem wyraźnego motywu legislacyjnego wskazującego na celowość odstąpienia od reguły ogólnej odpowiedzialności na zasadzie winy. Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń. Zbyt szeroko ujęta odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora zgromadzenia, w połączeniu z praktycznie całkowitym przerzuceniem ryzyka ewentualnych szkód na organizatora oraz nałożeniem na niego obowiązków niemożliwych do realizacji, musi prowadzić do naruszenia wskazanej wyżej równowagi.

Sąd Najwyższym ma również świadomość, że celem ustawy o partiach politycznych jest zagwarantowanie efektywnego poszanowania zasady i wartości o randze konstytucyjnej: jawności finansowania partii politycznych jako podstawy systemu demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii szczególnej społeczno-ustrojowej roli partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym (wyroki: z 8 marca 2000 r., Pp 1/99; z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03; z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także w swoim orzecznictwie znaczenie jawności finansowania partii politycznych (por. wyroki: z 27 maja 2003 r., K 11/03; z 13 lipca 2004 r., P 20/03; z 14 grudnia 2004 r., K 25/03). Zasada jawności finansowania

wania partii politycznych stanowi istotne narzędzie społecznej kontroli ich funkcjonowania. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz zasada jawności finansowania partii politycznych wynika z art. 11 Konstytucji RP. Finansowanie partii politycznych ze środków publicznych znajduje natomiast uzasadnienie w ważnych racjach, jak choćby wyrównywaniu szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganiu przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk, ochronę partii przed grupami nacisku i niebezpieczeństwem korupcji, tworzenie gwarancji dla stałej działalności polityczno-organizacyjnej oraz sprzyjanie stabilizacji systemu partyjnego. Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa (choćby w postaci subwencji) wymaga ścisłego przestrzegania przez nie reguł określonych przez ustawodawcę.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że kwestionowany art. 38a ust. 2 pkt 4 ustawy o partiach politycznych jest elementem systemowej regulacji wprowadzonej ustawą z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła subwencjonowanie partii politycznych z budżetu państwa przy czym jej celem było zwiększenie nadzoru państwa nad finansami partii politycznych, uporządkowanie źródeł ich finansowania, a także określenie zasad przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Omawiana nowelizacja wprowadziła zakaz pozyskiwania majątku z działalności gospodarczej oraz ze zbiorów publicznych.

Ważnym elementem oceny konstytucyjności przyjętej regulacji jest także to, że zawiera ona szczególnie mechanizm sądowej kontroli przestrzegania prawa przez administrację wyborczą, otwiera partiom politycznym bezpośrednio dostęp do Sądu Najwyższego, a także rozstrzyga o obowiązku rozpatrywania wnoszonych przez partię skarg w powiększonym składzie. Przyjęte rozwiązanie chroni adekwatnie partie polityczne przed ryzykiem błędów administracji wyborczej.

Ponadto, uwzględnic trzeba art. 16 Rekomendacji (2003)⁴ Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, który wymaga, aby sankcje za naruszenie zasad finansowania partii politycznych były skuteczne, proporcjonalne ale i odstrasżające.

Wychodzić można z założenia, że naruszenia reguł finansowania partii politycznych o nieznacznym charakterze, którym nie towarzyszy ryzyko korupcji przed którym chronić ma stworzony w 2001 r. model regulacyjny, w sposób nieproporcjonalny (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) dokonuje wyważenia kolidujących dóbr. Sąd Najwyższy nie jest jednak ustawodawcą, nie może określić kryterium nieznacznego naruszenia, a pytanie prawne oraz zawarte w nim żądanie procesowe nie ma charakteru zakresowego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny powinien dokonać całościowej i jednolitej oceny zaskarżonej w niniejszym postępowaniu i innych postępowaniach regulacji w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, a w konwencji zasygnalizować potrzebę zmian legislacyjnych albo potwierdzić adekwatność obowiązujących unormowań.

Sąd Najwyższy uznał za celowe zgłosić udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wyznaczyć przedstawiciela Sądu Najwyższego w tym postępowaniu na podstawie art. 42 pkt 4 i 43 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072). Odniesienie się do podnoszonych na rozprawie argumentów może dodatkowo przyczynić się do osiągnięcia celu postępowania.

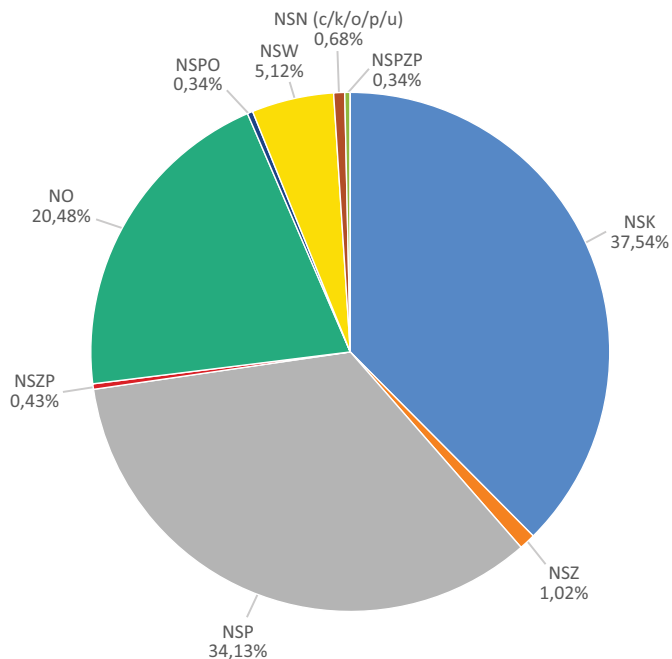
Jednocześnie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. Sąd Najwyższy zawiesza postępowanie.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.

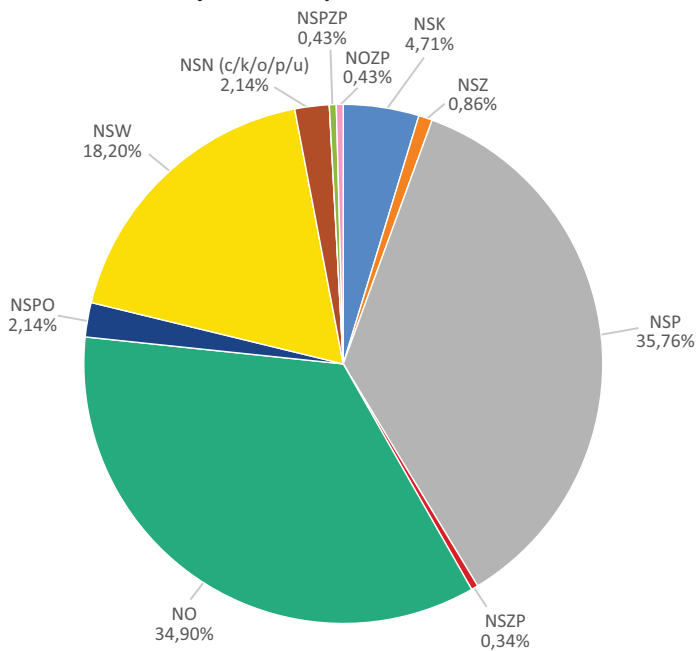
Statystyki

-
- NO** – inne sprawy z zakresu prawa publicznego niż objęte repertoriami z oznaczeniem „NSK, NSZ, NSZP”
- NOZP** – inne sprawy z zakresu prawa publicznego przedstawione z zagadnieniem prawnym
- NSK** – sprawy z zakresu prawa publicznego ze sfery ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT – przedstawione ze skargą kasacyjną
- NSNc** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, a także związanych z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów
- NSNk** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych z bezpośrednim lub odpowiednim zastosowaniem przepisów k.p.k., kodeksu karnego skarbowego, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym także odnoszące się do orzeczeń wydanych przez sądy wojskowe
- NSNo** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących innych orzeczeń niż objęte repertoriami: „NSNc”, „NSNk”, „NSNp”, „NSNu”
- NSNp** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydawanych: w sprawach z zakresu prawa pracy; w sprawach roszczeń o wynagrodzenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych, i przemysłowych oraz topografii układów scalonych; w sprawach rejestrowych innych niż związane z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów
- NSNu** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych
- NSNZP** – sprawy ze skarg nadzwyczajnych przedstawione z zagadnieniem prawnym
- NSP** – sprawy ze skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym
- NSPO** – inne sprawy ze skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym
- NSW** – sprawy z protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzenia ważności wyborów i referendum
- NSZ** – sprawy z zakresu prawa publicznego ze sfery ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT – przedstawione z zażaleniem

**Wpływ spraw do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych według repertoriów
2018 r.**



1 stycznia – 10 października 2019 r.



Lp.	Repertorium	Wpływ		Razem wpływ	Załatwienie		Załatwienie razem
		2018	2019		2018	2019	
		1.	NO – inne sprawy z zakresu prawa publicznego niż objęte repertoriami z oznaczeniem „NSK, NSZ, NSZP”	60	163	223	4
2.	NOZP – inne sprawy z zakresu prawa publicznego przedstawione z zagadnieniem prawnym	0	2	2	0	1	1
3.	NSK – sprawy z zakresu prawa publicznego ze sfery ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT – przedstawione ze skargą kasacyjną	110	22	132	9	79	88
4.	NSNc – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, a także związanych z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów	1	42	43	1	27	28
5.	NSNk – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych z bezpośrednim lub odpowiednim zastosowaniem przepisów k.p.k., kodeksu karnego skarbowego, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym także odnoszące się do orzeczeń wydanych przez sądy wojskowe	1	5	6	0	2	2
6.	NSNo – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących innych orzeczeń niż objęte repertoriami: „NSNc”, „NSNk”, „NSNp”, „NSNu”	0	1	1	0	1	1

7.	NSNp – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydawanych: w sprawach z zakresu prawa pracy; w sprawach roszczeń o wynagrodzenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych, i przemysłowych oraz topografii układów scalonych; w sprawach rejestrowych innych niż związane z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów	0	2	2	0	2	2
8.	NSNu – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	0	1	1	0	1	1
9.	NSNZP – sprawy ze skarg nadzwyczajnych przedstawione z zagadnieniem prawnym	0	2	2	0	1	1
10.	NSP – sprawy ze skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym	100	167	267	51	172	223
11.	NSPO – inne sprawy ze skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym	1	10	11	1	7	8
12.	NSW – sprawy z protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzenia ważności wyborów i referendum	15	68	83	13	79	92
13.	NSZ – sprawy z zakresu prawa publicznego ze sfery ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego KRRiT – przedstawione z zażaleniem	3	4	7	0	5	5

**Sędziowie Sądu Najwyższego
orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych**



Sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Od lewej: Antoni Bojańczyk, Tomasz Demendecki, Marcin Łochowski, Aleksander Stepkowski, Adam Redzik, Jacek Wiđło, Janusz Niezyporuk, Ewa Stefańska, Paweł Czubik, Joanna Lemańska (Prezes SN), Dariusz Czajkowski, Maria Szczepaniec, Krzysztof Wiak, Mirosław Sadowski, Marek Dobrowolski, Marek Siwek, Leszek Bosek, Grzegorz Żmij, Okławian Nawrot, Paweł Księżak



Prezes Sądu Najwyższego
kierujący pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego
SSN Joanna Lemańska

Joanna Lemańska, ur. 13 maja 1973 r. w Krakowie, dr hab., pracownik naukowy Katedry Prawa Administracyjnego UJ; naukowo specjalizuje się w szeroko rozumianym prawie administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z ochroną jednostki wobec administracji oraz zagadnień skupiających się wokół zasad ogólnych i aksjologii prawa administracyjnego.

W 1997 r. ukończyła WPiA UJ i została zatrudniona w Katedrze Prawa Administracyjnego UJ. Ukończyła także Studium Zarządzania i Biznesu przy Zakładzie Ekonomii Stosowanej UJ. W 2005 r. uzyskała na WPiA UJ stopień doktora nauk prawnych (na podstawie pracy *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*). Stopień doktora habilitowanego nauk prawnych uzyskała w 2017 r. (na podstawie pracy *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*). Przez dwie kadencje (2005–2008 i 2008–2012) była Rzecznikiem Dyscyplinarnym Rektora UJ do spraw studentów i doktorantów.

Działalność naukową łączy z praktyką prawniczą. W l. 2003–2018 była radcą prawnym. W ramach prowadzonej kancelarii m.in. w l. 2007–2018 świadczyła obsługę prawną na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości w Departamencie Nadzoru nad Aplikacjami Prawniczymi, a w l. 2010–2011 w KSSiP. W l. 2016–2018 Przewodnicząca Wspólnej Komisji Orzekającej w sprawach naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Opracowała wiele ekspertyz prawnych, w tym m.in. w toku procedury legislacyjnej, a także na zlecenie podmiotów publicznych. Od wielu lat jest wykładowcą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie oraz w KSSiP. Jest wiceprzewodniczącą Rady Programowej KSSiP. Opublikowała kilkadziesiąt opracowań naukowych, w tym 2 monografie w formie książkowej.

Od 26 lutego 2019 r. pełni funkcję Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.



SSN Antoni Bojańczyk

Antoni Bojańczyk, ur. 15 grudnia 1974 r. w Warszawie; dr hab., profesor UW; naukowo specjalizuje się w prawie i procesie karnym oraz prawie dyscyplinarnym prawniczych zawodów zaufania publicznego.

Absolwent II LO im. S. Batorego w Warszawie (1993). Ukończył prawo na WPiA UW (1998). Doktorat uzyskał w 2003 r. na WPiA UJ, na podstawie rozprawy *Podważanie prawomocnego wyroku sądu karnego przez ETPCz*, napisanej pod kierunkiem prof. S. Waltośia. W tym czasie był stypendystą Funduszu Stypendialnego im. S. Estreichera. Habilitował się w 2012 r. na WPiA UJ z zakresu procedury karnej, na podstawie książki *Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, 2011).

W l. 2000–2004 był asystentem Rzecznika Prasowego SN oraz asystentem sędziego w Izbie Karnej SN prof. P. Hofmańskiego. W l. 2007–2008 ekspert ds. legislacji w BAS, potem ekspert prawny BAS – autor niemal 40 opinii prawnych, głównie z zakresu prawa sądowego. W l. 2012–2018 wykonywał zawód adwokata w Warszawie w indywidualnej kancelarii adwokackiej. W l. 2016–2018 był sędzią Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury. W tym samym okresie był sędzią *ad hoc* ETPCz w Strasburgu, zaś w 2018 r. członkiem Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

W l. 2004–2013 adiunkt w Katedrze Prawa Karnego UKSW w Warszawie. Od 2013 r. profesor w Katedrze Kryminologii i Polityki Kryminalnej UW kierowanej przez prof. A. Rzeplińskiego. Stypendysta Komisji Fulbrighta i Fundacji im. Alexandra von Humboldta. Kierownik i uczestnik projektów badawczych finansowanych ze środków MNiSzW i NCN.

Autor ponad 200 publikacji (książek, artykułów, recenzji), przede wszystkim z zakresu postępowania karnego i prawa karnego oraz prawa dyscyplinarnego prawniczych zawodów zaufania publicznego, w tym ponad 40 głos do orzeczeń SN, TK i sądów powszechnych, publikowanych m.in. w PiP, PS, OSP. W latach 2011–2017 na łamach „Palestry” prowadził stały cykl o problemach obrony w procesie karnym («Pytanie o obronę»). Od blisko 20 lat regularnie współpracuje z „Rzeczpospolitą”, gdzie ogłosił prawie 50 problemowych artykułów prawnych. Publikował również w „Res Publice Nowej”, „Tygodniku Powszechnym”, „Architekturze-Murator”.



SSN Leszek Bosek

Leszek Bosek, ur. 4 marca 1977 r. w Bolesławcu, dr hab., profesor UW, członek Kolegium SN, prezes Prokuraturii Generalnej RP (2016–2018); naukowo specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, prawie cywilnym, prawie europejskim i prawie medycznym.

W 2002 r. ukończył z wyróżnieniem studia na WPiA UW. W 2006 r. na WPiA UW uzyskał stopień doktora nauk prawnych (na podstawie pracy *Bezprawie legislacyjne w prawie polskim: problemy odpowiedzialności odszkodowawczej*, napisanej pod kierunkiem prof. M. Safjana), zaś w 2013 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych (na podstawie rozprawy *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, 2012).

W l. 2008–2015 adiunkt, od 2015 r. profesor w Katedrze Prawa Cywilnego na WPiA UW. W l. 2009–2015 pracował w Zakładzie Bioetyki i Prawa Medycznego UJ. Obecnie kierownik Pracowni Prawa Medycznego i Biotechnologii UW.

Odbył staże naukowe i prowadził badania w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, Oxford University, Instytucie Maxa Plancka w Hamburgu, Katolickim Uniwersytecie Leuven, Cardiff School of Law oraz Wolnym Uniwersytecie w Berlinie. W 2005 r. był stypendystą Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

W l. 2002–2006 – radca ds. orzecznictwa w Biurze TK; w l. 2006–2011 – radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa; w l. 2011–2016 – naczelnik Wydziału Analiz Legislacyjnych w BAS. Jako Prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa współtworzył ustawę z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej RP. Jako Prezes Prokuraturii Generalnej RP opiniował projekty legislacyjne o istotnym znaczeniu dla państwa. Nadzorował ponad 7000 spraw sądowych i arbitrażowych. W sprawach o szczególnym znaczeniu osobiście wykonywał zastępstwo procesowe Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa przed SN, TSUE, przed sądami państw UE, np. Sądem Apelacyjnym w Sztokholmie, a także w postępowaniach arbitrażowych.

Jest autorem ponad 100 publikacji naukowych, a także współredaktorem sześciotomowej serii *System Prawa Medycznego*, ukazującej się od 2017 r. oraz *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I–II (współredaktor prof. M. Safjan), 2016. Publikował m.in. w czasopiśmie „Forum Prawnicze”, PiP, „European Journal of Health Law”, PS, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, OSP i „Przegląd Sejmowy”.



SSN Dariusz Czajkowski

Dariusz Czajkowski, ur. 7 lutego 1963 r. w Białymstoku; specjalizuje się w prawie i procesie karnym, uhonorowany tytułem „Sędzia Europejski 2010”.

W 1986 r. ukończył z wynikiem bardzo dobrym studia prawnicze na WPiA UW. W l. 1990–1992 odbył aplikację prokuratorską – z egzaminu końcowego uzyskał ocenę bardzo dobrą. W l. 1993–1997 asesor, a następnie prokurator Prokuratury Rejonowej i Wojewódzkiej w Ostrołęce.

W 1997 r. powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Ostrołęce. Od 2002 r. sędzia Sądu Okręgowego w Białymstoku, gdzie m.in. pełnił funkcję Przewodniczącego Wydziału w III Wydziale Karnym. W 2008 r. z rąk Prezydenta RP otrzymał nominację na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, gdzie orzekał w II Wydziale Karnym, od 2017 r. pełniąc funkcję Przewodniczącego tego Wydziału.

W l. 2012–2016 wielokrotnie orzekał w Izbie Karnej Sądu Najwyższego jako sędzia delegowany. Jego orzeczenia były publikowane i komentowane.

Jest laureatem tytułu honorowego „Sędzia Europejski 2010” przyznawanym przez Międzynarodową Komisję Prawników. W 2008 r. otrzymał wyróżnienie w tym konkursie.

Od 2016 r. jest członkiem Komisji Egzaminacyjnej ds. przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego, od 2018 r. wykładowcą w KSSiP. Jest autorem wielu artykułów prasowych o charakterze publicystyczno-prawniczym, zamieszczanych w dzienniku „Rzeczpospolita”.

Od 24 października 2018 r. do 20 lutego 2019 r. pełnił obowiązki tymczasowego Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, organizując pracę Izby. Obecnie pełni funkcję zastępcy Przewodniczącego I Wydziału Izby.



SSN Paweł Czubik

Paweł Czubik, ur. 14 grudnia 1973 r. w Jaśle, dr hab., profesor UEK; specjalizuje się przede wszystkim w prawie międzynarodowym publicznym, w szczególności międzynarodowym prawie gospodarczym oraz prawie konsularnym, a także w wybranych zagadnieniach prawa prywatnego międzynarodowego, międzynarodowego postępowania cywilnego i obrotu notarialnego.

Ukończył studia prawnicze na UW (1996), stopień doktora uzyskał na UJ (2000), habilitację na Uniwersytecie Śląskim (2012). Był pracownikiem naukowym UJ (2001–2015) oraz Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej (2001–2013). Od 2015 r. profesor UEK. Od 1 października 2019 r. kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego w Instytucie Prawa UEK.

W l. 2013–2018 notariusz w Krakowie, członek Krajowej Rady Notarialnej IX kadencji (2015–2018). W l. 2013–2017 członek Doradczego Komitetu Prawnego przy MSZ, w 2016 r. członek Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego powołanego przez Marszałka Sejmu; w l. 2016–2018 sędzia *ad hoc* ETPCz.

Powoływany w charakterze eksperta w zakresie prawa konsularnego i prawa obcego przez MSZ, Komisję Europejską, sądy powszechne, obce przedstawicielstwa dyplomatyczne. Był ekspertem NCN (wielokrotnie w składzie paneli NCN, także jako przewodniczący). Był ekspertem Biura Analiz Sejmowych m.in. ds. ustawy prawo konsularne (2015 r.) oraz ustawy o służbie zagranicznej (2017).

Autor ponad 270 publikacji naukowych oraz ok. 50 ekspertyz (sporządzonych na zamówienie sądów lub organów administracji). Redaktor naczelny rocznika „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” (2003–2014), a od 2014 r. przewodniczący Rady Programowej tego rocznika. Laureat m.in. nagród: rektora UJ „Pro arte docendi” dla najlepszego wykładowcy (2012), Fundacji im. prof. Lachsa (2012) oraz Prezesa Rady Ministrów (2013).



SSN Tomasz Demendecki

Tomasz Demendecki, ur. 2 kwietnia 1976 r. w Dołhobyczowie, dr hab., profesor UMCS, członek Kolegium SN; naukowo specjalizuje się w prawie procesowym cywilnym, w tym międzynarodowym i porównawczym oraz w ustroju organów ochrony prawnej.

Ukończył studia prawnicze na UMCS w Lublinie. W 2004 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, a w 2016 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych (UMCS). Od 2001 r. zatrudniony na WPiA UMCS, od 2018 r. na stanowisku profesora w Katedrze Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego. Odbył staże naukowe na uniwersytetach w Mińsku, Pilźnie, Wilnie, Lwowie.

W l. 2014–2018 komornik sądowy i członek Rady Naukowej Ośrodka Naukowo-Szkoleniowego przy Krajowej Radzie Komorniczej (2014–2017). Od 2012 r. był też adwokatem.

W l. 2012–2015 członek zespołu problemowego ds. postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego; w l. 2013–2015 ekspert ds. prawa gospodarczego i energetycznego, prawa materialnego i procesowego cywilnego, prawa porównawczego (UE, WNP) Business Centre Club w Warszawie; w 2007 r. ekspert w komisji międzyresortowej ds. wolności działalności gospodarczej przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W l. 2007–2014 członek organów nadzorczych i zarządzających podmiotów gospodarczych komunalnych i z udziałem Skarbu Państwa. Od 2010 r. ekspert i recenzent Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, a od 2016 r. recenzent MNiSzW (Diamentowy Grant).

Opublikował kilka monografii, podręczników akademickich i komentarzy oraz ponad sto innych opracowań naukowych, w tym artykułów i glos. Jest członkiem redakcji kilku czasopism naukowych krajowych i zagranicznych. Publikował m.in. w „Europejskim Przeglądzie Sądowym”, „Palestrze”, „Przeglądzie Sądowym”, „Rejencie”. Jest członkiem zwyczajnym Towarzystwa Naukowego Procesualistów Cywilnych.



SSN Marek Dobrowolski

Marek Dobrowolski, ur. 1 stycznia 1969 r. w Garwolinie, dr hab., pracownik naukowy Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; naukowo specjalizuje się w prawie konstytucyjnym.

W 1995 r. ukończył studia prawnicze na KUL. Od tego czasu związany z KUL. W 2002 r. uzyskał na KUL stopień doktora nauk prawnych (na podstawie rozprawy *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*), a w 2015 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych (na podstawie rozprawy *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*).

W l. 1998–2000 pracował w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i w Rządowym Centrum Legislacji; w l. 2000–2006 w Instytucie Pamięci Narodowej; w l. 2006–2008 był ekspertem ds. legislacji w Kancelarii Sejmu. W l. 2017–2018 członek zespołu ds. referendum konsultacyjnego w sprawie zmiany konstytucji działającego przy Kancelarii Prezydenta RP. Od 2016 r. członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (XII i XIII kadencja); członek Kolegium Redakcyjnego dwumiesięcznika „Przegląd Sejmowy”.

Autor ponad 100 publikacji naukowych i popularno-naukowych, w tym monografii, artykułów naukowych, glos oraz opinii prawnych. Publikował m.in. w PiP, „Przeglądzie Sejmowym”, „Zeszytach Prawniczych BAS”, a także w „Dzienniku Gazecie Prawnej” i „Rzeczpospolitej”.



SSN Paweł Książak

Paweł Książak, ur. 5 stycznia 1976 r. w Łodzi, dr hab., profesor UŁ, kierownik Zakładu Obrotu Nieruchomościami i Prawa Rolnego UŁ; naukowo specjalizuje się w prawie cywilnym, ostatnio w szczególności w problematyce sztucznej inteligencji w prawie cywilnym.

Studia prawnicze na UŁ ukończył z wyróżnieniem w 2000 r. Od tej pory zatrudniony w Katedrze Prawa Cywilnego UŁ. W l. 2001–2004 odbył aplikację sędziowską i zdał egzamin sędziowski. W l. 2004–2018 był radcą prawnym. W 2006 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych (UŁ), a w 2011 r. stopień doktor habilitowanego nauk prawnych (UŁ).

Jest przewodniczącym Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej do Spraw Nauczycieli Akademickich UŁ. Był wykładowcą i kierownikiem Studiów Podyplomowych z Zakresu Prawa Rodzinnego dla Sędziów Orzekających w Sprawach z Zakresu Prawa Rodzinnego w Sądach Wszystkich Szczebli (2012) oraz wykładowcą i kierownikiem Podyplomowych Studiów Administracyjnych „Rejestracja Stanu Cywilnego” (2010/2011 oraz 2011/2012). Wielokrotnie prowadził szkolenia dla notariuszy, adwokatów i radców prawnych oraz aplikantów adwokackich i notarialnych. Wypromował kilkudziesięciu magistrów i jednego doktora, był recenzentem sześciu prac doktorskich i jednej rozprawy habilitacyjnej. Był członkiem zespołów problemowych przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Ekspert w konkursach NCN.

Jest autorem ponad 100 publikacji naukowych dotyczących prawa cywilnego, w tym książek: *Świadczenie niegodziwe* (2007), *Bezpodstawne wzbogacenie. Komentarz do art. 405–414 k.c.* (2007); *Zachówek w polskim prawie spadkowym* (2010 i wyd. 2 – 2012), *Zapis windykacyjny* (2012), *Prawo spadkowe* (2017), oraz współautorem dwóch komentarzy do kodeksu cywilnego, licznych artykułów i glos. Publikował m.in. w „Kwartalniku Prawa Prywatnego”, „Palestrze”, PiP, PS, „Rejencie”.



SSN Marcin Łochowski

Marcin Łochowski, ur. 6 sierpnia 1972 r. w Radomiu, sędzia od 2004 r.; specjalizuje się w prawie cywilnym i gospodarczym.

Ukończył studia prawnicze na WPiA UW oraz studia podyplomowe w Szkole Głównej Handlowej. Ukończył także studia doktoranckie w Instytucie Prawa Cywilnego na WPiA UW.

Po ukończeniu aplikacji sądowej, od 2000 r. asesor, a następnie sędzia Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie; od 2010 r. sędzia Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie. Orzekał w X Wydziale Gospodarczym i IV Wydziale Cywilnym Odwoławczym tego sądu. Członek kolegium Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie przez trzy kadencje oraz sędzia wizytator ds. cywilnych i gospodarczych.

Od 2005 r. rzecznik prasowy – początkowo Sądu Okręgowego w Warszawie, a od maja 2015 r. – Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie. Od 2016 r. sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, orzekający początkowo w VI Wydziale Cywilnym, a od 2017 r. w VII Wydziale Gospodarczym. Wykładowca w KSSiP.

Publikował w „Przeglądzie Sądowym”, „Przeglądzie Prawa Handlowego”, „Prawie i Medycynie” oraz „Prawie i Podatkach”. Współautor komentarza do kodeksu postępowania cywilnego (pod red. Tomasza Szanciły).



SSN Oktawian Nawrot

Oktawian Nawrot, ur. 9 lipca 1976 r. w Sławnie, dr hab., profesor nadzwyczajny w Katedrze Teorii i Filozofii Państwa i Prawa WPiA UG; naukowo specjalizuje się w teorii i filozofii prawa, prawach człowieka i prawie medycznym.

Ukończył studia prawnicze i filozoficzne na UG. W 2005 r., na UG uzyskał stopień doktora nauk prawnych, a w 2012 r. stopień doktora habilitowanego. Zawodowo związany z UG od 2001 r. Laureat wielu nagród i wyróżnień, w tym m.in. Nagrody Naukowej Miasta Gdańska „Młody Heweliusz”, wyróżnienia w konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze rozprawy habilitacyjne, stypendium Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

W l. 2012–2018 prodziekan ds. studenckich i nauki WPiA UG. Członek i ekspert wielu zespołów, w tym: Zespołu do Spraw Molekularnych Badań Genetycznych i Biobankowania (2011–2012), Zespołu do Spraw Badań Naukowych w Biomedycynie (2013–2014) oraz przewodniczący Zespołu do spraw ochrony praw człowieka w kontekście rozwoju nauk biologicznych i medycznych przy MNiSzW (2016–2018). W l. 2017–2018 obserwator przy Komitecie ds. Bioetyki Rady Europy z ramienia MNiSzW. W kadencji 2016–2018 członek Rady NCN.

Jest autorem, współautorem lub redaktorem ponad 100 publikacji naukowych, w tym 10 pozycji książkowych m.in.: *Nienarodzony na ławie oskarżonych* (2007), *Ludzka biogeneza w standardach bioetycznych Rady Europy* (2011), *Klauzula sumienia w państwie prawa* (2015), *Human being v. Person. Medically assisted procreation in the bioethical standards of the Council of Europe* (2016), *Wprowadzenie do logiki dla prawników* (ostatnie wydanie: 2017).



SSN Janusz Niczyporuk

Janusz Niczyporuk, ur. 6 stycznia 1964 r. w Lublinie, prof. dr hab., kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UMCS; naukowo specjalizuje się w prawie i postępowaniu administracyjnym.

Studia prawnicze odbył na WPiA UMCS w Lublinie w l. 1982–1987. W l. 1987–1989 odbył aplikację sędziowską w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, zdając w 1989 r. egzamin sędziowski. Następnie ukończył aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Lublinie, zdając w 1990 r. egzamin radcowski.

W 1996 r. Rada WPiA UMCS nadała mu stopień doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy *Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych. Zagadnienia administracyjnoprawne*. W 2007 r. ta sama Rada nadała mu stopień doktora habilitowanego nauk prawnych na podstawie oceny dorobku naukowego oraz rozprawy *Dekoncentracja administracji publicznej*. W 2018 r. otrzymał z rąk Prezydenta RP tytuł profesora nauk prawnych – w uznaniu osiągnięć naukowo-badawczych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego, w tym między innymi monografii *Podmiotowość administracyjnoprawna*.

Na jego osiągnięcia naukowo-badawcze składa się: 120 publikacji naukowych; udział w 7 projektach polskich i 2 międzynarodowych obejmujących badania naukowe oraz prace rozwojowe, w tym kierowanie 5 projektami; 6 staży naukowych i prowadzenie prac naukowych w zagranicznych instytucjach naukowych; wypromowanie 6 doktorów.

Na WPiA UMCS pracuje od 1987 r., początkowo w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, a później w Katedrze Postępowania Administracyjnego, którą kieruje od 2007 r.



SSN Adam Redzik

Adam Redzik, ur. 6 maja 1977 r. w Łukowie; dr hab., profesor UW; naukowo interesuje się zagadnieniami z zakresu prawa porównawczego prywatnego, konstytucyjnego, międzynarodowego karnego, prawa penitencjarnego, historii prawa i historii nauki prawa, a także organizacji, historii i deontologii zawodów prawniczych.

Studia historyczne i prawnicze ukończył na KUL (seminarium z prawa handlowego prof. A. Szajkowskiego). W 2005 r. uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie historii, w 2007 r. stopień doktora nauk prawnych (UJ), a w 2013 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych (UJ).

W l. 2001–2005 był stypendystą Europejskiego Kolegium Polskich i Ukraińskich Uniwersytetów (staże na czołowych ukraińskich uniwersytetach); w 2007 i 2008 r. stypendystą Fundacji na rzecz Nauki Polskiej; w 2017 r. stypendystą Fundacji Lanckorońskich do Londynu. Wyróżniony w 2009 r. w konkursie o stypendium tygodnika „Polityka”. W tym samym roku był jednym z fundatorów Instytutu Allerhanda. W l. 2006–2010 wykładał w Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora w Pułtusku; w l. 2007–2013 na WPiA UKSW w Warszawie. Od 2008 r. pracuje w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW. Od 2015 r. jest kierownikiem Zakładu Prawa i Polityki Penitencjarnej UW.

W l. 2006–2018 był redaktorem prowadzącym czasopisma „Palestra”, w ostatnich latach zastępcą redaktora naczelnego. W l. 2013–2018 był adwokatem. Od 2018 r. jest redaktorem naczelnym czasopisma „Głos Prawa”. Jest członkiem kilku gremiów naukowych i kolegiów redakcyjnych, m.in. Komisji Historii Nauki PAU, Rady Głównej Instytutu Allerhanda. Odznaczony m.in. Medalem 75-lecia misji Jana Karskiego.

Badania naukowe i kweryndy prowadził w ośrodkach naukowych w Hiszpanii, Izraelu, Niemczech, Wielkiej Brytanii, na Litwie i Ukrainie. Opublikował kilkanaście książek oraz ponad 600 innych opracowań naukowych m.in. w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym”, „Kwartalniku Prawa Prywatnego”, „Palestrze”, PiP, „Przeglądzie Sejmowym”, „Rejencie”, „Kwartalniku Historii Żydów Polskich”, „Roczniku Lwowskim”. Publikował też w dziennikach i tygodnikach: „Rzeczpospolita”, „Dziennik Gazeta Prawna”, „Tygodnik Powszechny”, „Kurier Galicyjski”.



SSN Mirosław Sadowski

Mirosław Sadowski, ur. 28 stycznia 1964 r. w Obornikach Śląskich, dr hab., profesor UWr, kierownik Pracowni Badań Praw Orientalnych w Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych na WPAiE UWr; naukowo specjalizuje się w islamskim prawie rodzinnym, prawie cywilnym i prawach człowieka.

Ukończył studia prawnicze na UWr. W 2000 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych (UWr), a w 2011 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych (UWr). W l. 2000–2013 pracował jako adiunkt na WPAiE UWr. Od 2013 r. jest profesorem na tym wydziale.

Był stypendystą Konrad Adenauer Stiftung (1991), Fridrich Ebert Stiftung (1993) i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (1994). Odbił staże naukowe na UJ i Uniwersytecie im. Tarasa Szewczenki w Kijowie.

W l. 1992–1995 odbył aplikację radcowską, a następnie wykonywał zawód radcy prawnego we Wrocławiu (do 2018 r.). Był członkiem Okręgowej Izby Radców Prawnych we Wrocławiu (2001–2018), wicedziekanem tej Izby (2013–2018), członkiem Krajowej Rady Radców Prawnych (2013–2018). Był ekspertem Zespołu do spraw zapobiegania przestępstwom wynikającym z nienawiści religijnej i rasowej powołanego przez Ministra Sprawiedliwości (2017–2018).

Opublikował 3 monografie. Współautor 5 książek. Autor około 200 artykułów i opracowań naukowych. Recenzent 3 rozpraw habilitacyjnych i 11 rozpraw doktorskich. Jest redaktorem naczelnym czasopism: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” i „Acta Erasiana”. Był redaktorem naczelnym czasopisma „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” (2014–2018).



SSN Marek Siwek

Marek Siwek, ur. 8 grudnia 1971 r. w Lublinie, dr; naukowo specjalizuje się w prawie karnym materialnym i procesowym.

Ukończył studia prawnicze na UMCS w Lublinie. Na tym uniwersytecie w 2011 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych.

W l. 1996–1998 odbył aplikację sądową w Sądzie Wojewódzkim w Lublinie. W l. 1998–2018 był kolejno asesorem sądowym, a następnie sędzią w Sądzie Rejonowym w Lublinie, sędzią w Sądzie Okręgowym w Lublinie oraz sędzią w Sądzie Apelacyjnym w Lublinie. W sądownictwie powszechnym pełnił funkcje przewodniczącego wydziału karnego, wiceprezesa sądu rejonowego, zastępcy rzecznika dyscyplinarnego dla okręgu Sądu Okręgowego w Lublinie oraz sędziego Sądu Dyscyplinarnego przy Sądzie Apelacyjnym w Lublinie.

Od 2010 r. wykładowca KSSiP. Autor wykładów przeprowadzonych w ramach tej Szkoły dla sędziów, prokuratorów, aplikantów oraz urzędników sądowych, a także wykładów organizowanych przez jednostki sądownictwa powszechnego, prokuratury, izb adwokackich oraz radcowskich dotyczących zagadnień prawa karnego materialnego, procesowego, wykonawczego oraz postępowania dyscyplinarnego. Wielokrotnie był członkiem komisji do przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego oraz zespołów do przygotowania zadań na egzamin radcowski oraz egzamin wstępny na aplikacje adwokacką i radcowską.

Autor lub współautor około 100 publikacji w postaci monografii, komentarza, zbiorów orzeczeń, artykułów i glos z zakresu prawa karnego oraz ustroju sądownictwa. Współautor „Systemu Prawa Karnego”.



SSN Ewa Stefańska

Ewa Stefańska, ur. 9 grudnia 1969 r. w Warszawie, dr, wykładowca UW; naukowo specjalizuje się w prawie konkurencji i konsumentów, prawie gospodarczym prywatnym i publicznym, prawie i postępowaniu administracyjnym.

W 1993 r. ukończyła studia z zakresu ekonomii w Szkole Głównej Handlowej, zaś w 1996 r. – z zakresu prawa na UW. W 2002 r. uzyskała stopień doktora nauk prawnych na WPiA UW na podstawie rozprawy *Ewolucja prawa mieszkaniowego w Polsce na tle zasadniczych trendów w krajach Unii Europejskiej*. Jest zatrudniona w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na WPiA UW.

Po odbyciu aplikacji sądowej etatowej w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, w 1998 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym. W l. 1998–2001 była asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Mokotowa, w l. 2001–2006 pełniła funkcję sędziego Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa, w l. 2006–2010 – funkcję sędziego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, zaś w l. 2010–2018 – funkcję sędziego Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Orzekała w VI Wydziale Cywilnym, a następnie w VII Wydziale Gospodarczym Sądu Apelacyjnego w Warszawie, specjalizując się w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz regulacji rynków w sektorach telekomunikacji, energetyki i transportu kolejowego. Nadal orzeka w tej kategorii spraw.

Jest autorką lub współautorką licznych publikacji z zakresu m.in.: postępowania administracyjnego i cywilnego w sprawach antymonopolowych i regulacyjnych, postępowania cywilnego, prawa telekomunikacyjnego, prawa nieruchomości, prawa geodezyjnego i kartograficznego. Ważniejsze publikacje książkowe to: *Pozycja prawna przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej* (2019), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz* (2018, współautor), *Nieruchomości w prawie cywilnym i podatkowym*, tom I–II (2016–2017, współautor), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz* (2015, współautor).

Przewodniczący Wydziału I w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.



SSN Aleksander Stępkowski

Aleksander Bogusław Stępkowski, ur. 20 maja 1974 r. w Londynie, dr hab., profesor UW, kierownik Katedry Socjologii Prawa na WPiA UW; naukowo zajmuje się prawem porównawczym prywatnym i publicznym oraz myślą polityczną i prawną, zwłaszcza zaś determinującym wpływem, jaki filozofia wywiera na kształt instytucji prawnych.

W 1992 r. ukończył z wyróżnieniem 44 LO w Warszawie, zaś w 1999 r. Państwową Szkołę Muzyczną II stopnia im. Fryderyka Chopina w klasie śpiewu solowego prof. Leonarda Andrzeja Mroza. W 1995 r. od Board of Continuing Education University of Cambridge uzyskał Certificate in English and European Law. W 1997 r. ukończył z wyróżnieniem studia prawnicze na WPiA UW, zaś w 2001 r. studia doktoranckie, uzyskując stopień doktora nauk prawnych.

Był stypendystą Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (2000 i 2001), University of Manchester (1999), University of Oxford (2002), Katholieke Universiteit Leuven (2003).

W 2011 r. uzyskał stopień doktora habilitowanego nauk prawnych na podstawie dorobku i rozprawy *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie* (2010). Jest autorem kilku książek i kilkudziesięciu publikacji naukowych wydawanych także w językach angielskim i francuskim.

Od 2012 r. tworzył Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, którego był pierwszym prezesem do chwili powołania w 2015 r. na funkcję podsekretarza stanu ds. prawnych traktatowych i praw człowieka w MSZ RP, którą to funkcję pełnił do końca sierpnia 2016 r.

Na urząd sędziego Sądu Najwyższego został powołany 20 lutego 2019 r.



SSN Maria Szczepaniec

Maria Szczepaniec, ur. 20 stycznia 1971 r. w Lubniu, dr hab., profesor UKSW, zastępca członka Kolegium SN, w latach 2014–2018 adwokat; naukowo specjalizuje się w prawie karnym, kryminologii, kryminalistyce oraz ekonomicznym podejściu do przestępczości.

Ukończyła studia prawnicze na UJ z wynikiem bardzo dobrym. Absolwentka doktoranckich studiów prawniczych na UJ. W 2003 r. uzyskała stopień doktora nauk prawnych na UJ, a w 2013 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych na Uniwersytecie w Białymstoku. Od 1999 r. pracuje w Katedrze Prawa Karnego na WPiA UKSW, początkowo na stanowisku asystenta, następnie adiunkta, a od 1 lipca 2014 r. na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Redaktor tematyczny w Kolegium Redakcyjnym czasopisma „Zeszyty Prawnicze”.

Pełniła funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego ds. Nauczycieli Akademickich na UKSW (2013–2016). Była Kierownikiem Studiów Podyplomowych z Prawa Dowodowego oraz z Przestępczości Gospodarczej i Skarbowej na UKSW. Prowadziła wykłady na WPiA UG oraz na studiach doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW. Była prelegentem na kilkudziesięciu konferencjach naukowych, zarówno krajowych jak i międzynarodowych. Wypromowała 2 doktorów. Prowadziła liczne szkolenia dla sędziów, prokuratorów i doradców prawnych. Autorka opinii prawnych z zakresu prawa karnego. Opublikowała 2 monografie: *Przekroczenie granic obrony koniecznej w polskim prawie karnym* (2004) i *Teoria ekonomiczna w prawie karnym* (2012) oraz kilkadziesiąt artykułów z zakresu nauk penalnych.



SSN Krzysztof Wiak

Krzysztof Wiak, ur. 31 października 1969 r. w Puławach, dr hab., profesor KUL, kierownik Katedry Prawa Karnego KUL; naukowo specjalizuje się w prawie karnym.

Studia prawnicze ukończył w 1996 r. na KUL. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 2000 r., a w 2010 r. stopień doktora habilitowanego nauk prawnych na podstawie dorobku naukowego i rozprawy *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi* (wyróżnionej nagrodą MNiSzW).

Od 2011 r. jest zatrudniony na stanowisku profesora nadzwyczajnego w Katedrze Prawa Karnego KUL; od 2010 r. jest kierownikiem Katedry Prawa Karnego KUL. W l. 2012–2016 pełnił funkcję prodziekana, a w l. 2016–2018 – dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.

Jest członkiem instytucji naukowych i eksperckich, m.in. Papieskiej Akademii Życia w Rzymie, Rady Polityki Penitencjarnej, Rady Legislacyjnej, oraz członkiem kolegiów redakcyjnych czasopism naukowych krajowych i zagranicznych, m.in. „Studiów Prawniczych KUL”, „Przeglądu Więziennictwa Polskiego”, „Przeglądu Legislacyjnego”, „Kultury Prawnej”, „Review of Comparative Law”, „Issues of Combating Crimes”.

Prowadził badania i zajęcia oraz odbywał staże w zagranicznych ośrodkach naukowych, m.in. na Uniwersytecie w Perugii (2001), na Uniwersytecie Sacro Cuore w Mediolanie (2006–2007), na Uniwersytecie Complutense w Madrycie (2017), na Uniwersytecie Sulkhana-Saba Orbeliani w Tbilisi (2018).

Jest autorem ponad 100 publikacji: monografii, artykułów, podręczników, komentarza do Kodeksu karnego i wydawnictw encyklopedycznych. Najważniejsze opracowania to: *Ochrona dziecka poczętego w polskim prawie karnym* (2001), *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi* (2009), *Terrorism and Criminal Law* (2012), *Kodeks karny. Komentarz* (6 wydań, ostatnie: 2019, współredaktor), *Prawo karne* (6 wydań, ostatnie: 2017, współredaktor).



SSN Jacek Widło

Jacek Widło, ur. 15 lutego 1970 r. w Jarosławiu, dr hab., profesor KUL; naukowo specjalizuje się w prawie cywilnym i handlowym oraz prawie nowych technologii.

Ukończył studia prawnicze na KUL, w 2001 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych na podstawie pracy *Charakter prawny czynności zbycia przedsiębiorstwa*, napisanej pod kierunkiem prof. M. Safjana. W 2009 r. na podstawie dorobku i rozprawy *Zastaw rejestrowy na prawach* (2008) – stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Za rozprawę habilitacyjną otrzymał: Nagrodę Ministra Szkolnictwa Wyższego, Rektora KUL i Nagrodę Prezesa Urzędu Patentowego za najlepszą rozprawę habilitacyjną oraz Nagrodę Prezesa Związków Banków Polskich.

Od 1996 r. pracuje na KUL, początkowo jako asystent, adiunkt, a od 2013 r. jako profesor nadzwyczajny. Był wykładowcą na szkoleniach aplikantów zawodów prawniczych, członkiem zespołu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego ds. zmiany podmiotów w zobowiązaniu oraz zastawu i zabezpieczeń rzeczowych w projekcie Kodeksu cywilnego.

W l. 1996–1998 odbył aplikację sądową, następnie pracował jako asesor, sędzia SR, sędzia SO, w tym delegowany do sądu apelacyjnego. Pełnił funkcje przewodniczącego wydziału. Brał udział w przygotowaniu aktów wykonawczych dotyczących rejestru zastawów oraz Elektronicznego Postępowania Upominawczego. Wdrażał system e-sądu i kierował nim jako wiceprezes. Wydał pierwsze orzeczenie elektroniczne. Był członkiem Zespołu ds. efektywności wymiaru sprawiedliwości i członkiem kolegium kwartalnika „Na wókandzie”.

Jest autorem lub współautorem wielu publikacji, w tym komentarzy do k.c., k.p.c., ustawy o zastawie rejestrowym.



SSN Grzegorz Żmij

Grzegorz Żmij, ur. 10 stycznia 1972 r. w Katowicach, dr hab., wykładowca UŚ; naukowo specjalizuje się w prawie prywatnym międzynarodowym, międzynarodowym prawie handlowym, międzynarodowym prawie walutowym, prawie europejskim, prawie cywilnym i arbitrażu.

Studia prawnicze ukończył w 1996 r. z wynikiem bardzo dobrym na WPiA UŚ w Katowicach. W l. 1996–1997 odbył podyplomowe studia w Uniwersytecie w Trewirze, ukończone z wynikiem celującym (*summa cum laude*) na podstawie napisanej pod kierunkiem prof. dr. B. von Hoffmanna pracy magisterskiej *Währungsrechtliche Probleme des vertraglichen Schadensersatzes unter besonderer Berücksichtigung der UNIDROIT Grundregeln der Internationalen Handelsverträge*, opublikowanej w całości w „Zeitschrift für Rechtsvergleichung” (1998, nr 1). W l. 1997–2001 ukończył studia doktoranckie na WPiA UŚ i na podstawie rozprawy *Waluta świadczenia pieniężnego w międzynarodowym obrocie handlowym*, napisanej pod kierunkiem prof. M. Pazdana otrzymał stopień doktora nauk prawnych. Praca doktorska uzyskała wyróżnienie w XXXVII Ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa”. Od 2001 r. pracuje jako adiunkt na WPiA UŚ.

Odbył wiele zagranicznych staży naukowych i kwerend. W 2014 r., na podstawie dorobku naukowego oraz rozprawy *Firma w prawie prywatnym międzynarodowym*, uzyskał stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Od 2015 r. kierował Centrum Badań nad Europejskim Prawem Prywatnym na WPiA UŚ. Jest autorem i współautorem licznych opracowań naukowych, krajowych i międzynarodowych, poświęconych problematyce prawa prywatnego międzynarodowego, międzynarodowego prawa handlowego, międzynarodowego prawa walutowego, prawa europejskiego, prawa cywilnego i arbitrażu.

Równoległe do pracy naukowej, w l. 1998–2002 odbył aplikację radcowską i po zdaniu egzaminu został wpisany na listę radców prawnych. Zawód ten wykonywał od 2002 r. do października 2018 r. Aktywnie uczestniczył w życiu samorządowym, m.in. pełniąc w l. 2013–2018 funkcję członka Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach, opiekuna i wykładowcy aplikantów radcowskich. Wielokrotnie występował jako arbiter w krajowym i międzynarodowym arbitrażu handlowym, a w l. 2011–2018 sprawował funkcję wiceprezesa Sądu Arbitrażowego przy Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach.

**Skład Sądu Najwyższego
na dzień 10 października 2019 r.**

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

SSN prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Izba Cywilna Sądu Najwyższego

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Cywilnej

Dariusz Zawistowski

Sędziowie

1. Teresa Bielska-Sobkowicz – Przewodniczący Wydziału V
2. Dariusz Dończyk – Przewodniczący Wydziału I
3. prof. dr hab. Józef Frąckowiak
4. Jacek Piotr Grela
5. prof. UAM dr hab. Paweł Grzegorzcyk
6. Jacek Gudowski – Przewodniczący Wydziału III
7. dr hab. Beata Maria Janiszewska
8. prof. dr hab. Wojciech Katner
9. Monika Koba
10. Marian Kocon
11. Anna Kozłowska
12. dr hab. Marcin Krzysztof Krajewski
13. prof. UŁaz dr hab. Małgorzata Manowska,
14. Grzegorz Misiurek
15. prof. KUL dr hab. Joanna Teresa Misztal-Konecka
16. Anna Owczarek
17. Władysław Pawlak
18. Henryk Pietrkowski – Przewodniczący Wydziału II
19. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski
20. Agnieszka Piotrowska
21. prof. UJ dr hab. Marta Romańska
22. Krzysztof Strzelczyk
23. prof. ALK dr hab. Tomasz Szanciło
24. Maria Szulc
25. dr hab. Roman Trzaskowski
26. Katarzyna Tyczka-Rote
27. prof. dr hab. Karol Weitz

28. Mirosława Wysocka – Przewodniczący Wydziału IV
29. dr hab. Kamil Michał Zaradkiewicz
30. Dariusz Zawistowski

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej

dr hab. Tomasz Przesławski

Sędziowie

1. Małgorzata Bednarek – Przewodniczący Wydziału I
2. prof. UW dr hab. Jan Majchrowski
3. Piotr Niedzielak
4. dr hab. Tomasz Przesławski
5. Adam Roch
6. Adam Tomczyński
7. Ryszard Witkowski – Przewodniczący Wydziału II
8. Jacek Wygoda
9. dr Konrad Wytrykowski
10. Paweł Zubert

Izba Karna Sądu Najwyższego

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Karnej

Stanisław Zabłocki

Sędziowie

1. Tomasz Artymiuk – Przewodniczący Wydziału III
2. dr Jacek Błaszczyk
3. Krzysztof Cesarz
4. Małgorzata Gierszon
5. Jerzy Grubba
6. dr Dariusz Kala
7. dr Przemysław Kalinowski
8. Kazimierz Klugiewicz
9. Wiesław Koziulewicz – Przewodniczący Wydziału IV

10. dr Michał Laskowski
11. Rafał Malarski
12. Jarosław Matras – Przewodniczący Wydziału V
13. Piotr Mirek
14. Marek Pietruszyński
15. Waldemar Płóciennik – Przewodniczący Wydziału II
16. Zbigniew Puszkarski
17. Andrzej Siuchniński
18. Barbara Skoczowska
19. Andrzej Stępka
20. prof. UŁ dr hab. Dariusz Świecki – Przewodniczący Wydziału I
21. Andrzej Tomczyk
22. prof. KUL dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek
23. Eugeniusz Wildowicz
24. prof. dr hab. Paweł Wiliński
25. prof. dr hab. Włodzimierz Wróbel
26. Stanisław Zabłocki

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

dr hab. Joanna Lemańska

Sędziowie

1. prof. UW dr hab. Antoni Bojańczyk
2. prof. UW dr hab. Leszek Bosek
3. Dariusz Czajkowski – Zastępca Przewodniczącego Wydziału I
4. prof. UEK dr hab. Paweł Czubik
5. prof. UMCS dr hab. Tomasz Demendecki
6. dr hab. Marek Dobrowolski
7. prof. UŁ dr hab. Paweł Księżak
8. dr hab. Joanna Lemańska
9. Marcin Łochowski
10. prof. UG dr hab. Oktawian Nawrot
11. prof. dr hab. Janusz Niczyporuk

12. prof. UW dr hab. Adam Redzik
13. prof. UW dr hab. Mirosław Sadowski
14. dr Marek Siwek
15. dr Ewa Stefańska – Przewodniczący Wydziału I
16. prof. UW dr hab. Aleksander Stępkowski
17. prof. UKSW dr hab. Maria Szczepaniec
18. prof. KUL dr hab. Krzysztof Wiak
19. prof. KUL dr hab. Jacek Widło
20. dr hab. Grzegorz Żmij

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Józef Iwulski

Sędziowie

1. Bohdan Bieniek
2. Jolanta Frańczak
3. prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf
4. Katarzyna Gonera – Przewodniczący Wydziału I
5. Beata Gudowska
6. Józef Iwulski
7. Halina Kiryło
8. Zbigniew Korzeniowski
9. Jerzy Kuźniar – Przewodniczący Wydziału II
10. prof. INP PAN dr hab. Dawid Miąsik
11. dr Zbigniew Myszka
12. Maciej Pacuda
13. dr hab. Piotr Prusinowski
14. prof. UW dr hab. Krzysztof Rączka
15. Romualda Spyt
16. Krzysztof Staryk
17. prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Kolegium Sądu Najwyższego

Kadencja 2018–2019

Przewodniczący Kolegium

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Członkowie Kolegium

Prezes Sądu Najwyższego – Dariusz Zawistowski

Prezes Sądu Najwyższego – Stanisław Zabłocki

Prezes Sądu Najwyższego – Józef Iwulski

Prezes Sądu Najwyższego – dr hab. Tomasz Przesławski

Prezes Sądu Najwyższego – dr hab. Joanna Lemańska

Sędzia Sądu Najwyższego – Dariusz Dończyk – Izba Cywilna

Sędzia Sądu Najwyższego – prof. UJ dr hab. Marta Romańska – Izba Cywilna

Sędzia Sądu Najwyższego – Michał Laskowski – Izba Karna

Sędzia Sądu Najwyższego – dr Jarosław Matras – Izba Karna

Sędzia Sądu Najwyższego – prof. INP PAN dr hab. Dawid Miąsik – Izba Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych

Sędzia Sądu Najwyższego – Krzysztof Staryk – Izba Pracy i Ubezpieczeń Spo-
łecznych

Sędzia Sądu Najwyższego – Małgorzata Bednarek – Izba Dyscyplinarna

Sędzia Sądu Najwyższego – dr Konrad Wytrykowski – Izba Dyscyplinarna

Sędzia Sądu Najwyższego – prof. UW dr hab. Leszek Bosek – Izba Kontroli Nad-
zwyczajnej i Spraw Publicznych

Sędzia Sądu Najwyższego – prof. UMCS dr hab. Tomasz Demendecki – Izba Kon-
troli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Zastępcy członków

Sędzia Sądu Najwyższego – Agnieszka Piotrowska – Izba Cywilna

Sędzia Sądu Najwyższego – Tomasz Artymiuk – Izba Karna

Sędzia Sądu Najwyższego – Bohdan Bieniek – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecz-
nych

Sędzia Sądu Najwyższego – Jacek Wygoda – Izba Dyscyplinarna

Sędzia Sądu Najwyższego – prof. UKSW dr hab. Maria Szczepaniec – Izba Kon-
troli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych



ISBN 978-83-955973-0-5