



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z odwołania M.O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 6 września 2023 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B.,
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 roku, poz. 1290,
z udziałem M.R.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 20 grudnia 2023 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego
rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa.**

UZASADNIENIE

Odwołanie od Uchwały nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS, Rada) z dnia 6 września 2023 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 1290, złożyła M.O. (dalej także: skarżąca, odwołująca się).

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2022 r. pod poz. 1290, zgłosiły się:

- M.O. – notariusz Izby Notarialnej w [...];
- M.R. – adwokat Izby Adwokackiej w [...].

Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Podczas posiedzenia 31 marca 2023 r. Kolegium Sądu Okręgowego w Białymstoku zaopiniowało M.O. pozytywnie (4 głosy „za” i 2 głosy „przeciw”), a M.R. negatywnie (0 głosów „za” i 6 głosów „przeciw”).

Na posiedzeniu 4 września 2023 r. zespół członków KRS omówił kandydatki, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu na M.O. i M.R. po 1 głosie „za”, przy braku głosów „przeciw” oraz po 3 głosy „wstrzymujące się”.

W efekcie zespół przyjął stanowisko o nierekomendowaniu żadnej z nich na wolne stanowisko sędziowskie, objęte konkursem.

Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zostanie przedstawiony wniosek o powołanie M.R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B. W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że przy podejmowaniu decyzji Rada kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatek.

Skarżąca wniosła odwołanie od Uchwały w ustawowym terminie. Zaskarżyła w nim Uchwałę w całości.

Zaskarżonej Uchwale zarzuciła:

I. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy i treść rozstrzygnięcia (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS), to jest:

1) art. 42 ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i 3, art. 35 ust. 2 u.KRS poprzez dokonanie oceny kandydatek bez wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania dokumentacji sprawy udostępnionej Radzie, a następnie dokonanie oceny kwalifikacji kandydatek w sposób sprzeczny z prawem, dowolny i w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji obu konkurujących kandydatek, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, co skutkowało

przedstawieniem w zaskarżonej Uchwale Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w B. uczestniczki postępowania zamiast odwołującej się;

2) naruszenie art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 i 3 oraz art. 35 ust. 2 u.KRS poprzez niepełne, a ostatecznie wadliwe, ustne przedstawienie Radzie kandydatur obu kandydatek, przy braku wszechstronnego omówienia i przedstawienia pełnych wyników oceny kwalifikacyjnej kandydatek oraz załączonych do sprawy innych dokumentów, a w konsekwencji brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o przejrzyste i zrozumiałe kryteria, które odpowiadałyby zasadom równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej;

3) naruszenie art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 oraz art. 42 ust. 1 u.KRS, poprzez dokonanie dowolnej oceny kwalifikacji kandydatek w sposób sprzeczny ze zgromadzonym w postępowaniu konkursowym materiałem, z całkowitym pominięciem rzetelnej oceny pracy obu kandydatek dokonanej w opiniach wizytacyjnych, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów oraz z naruszeniem przejrzystości postępowania i jasnych kryteriów wyboru, w wyniku czego brak jest w istocie możliwości ustalenia na podstawie jakich przesłanek Rada uznała, że uczestniczka postępowania spełnia w procedurze konkursowej kryteria wyboru w stopniu wyższym, niż odwołująca się, a także na podstawie jakich przesłanek uznano, iż kandydatka daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych w Sądzie Okręgowym w B., podczas gdy z treści oceny kwalifikacyjnej uczestniczki postępowania, sporządzonej przez wizytatora SSO L.C., wynikało, iż kandydatka takiej rękojmi nie daje.

II. obrazy prawa materialnego (art. 398³ §1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ §1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS), w postaci art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest brak dokonania oceny kandydatek na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów wyboru, które odpowiadałyby zasadom równego traktowania i zasadom równego dostępu do służby publicznej oraz zasadom demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wniosek o powołanie

do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w B. uczestniczki postępowania zamiast odwołującej się.

Odwołująca się wniosła o uchylenie Uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez KRS.

Rada nie złożyła odpowiedzi na odwołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zaznaczyć należy, że ten rodzaj postępowania odwoławczego przed Sądem Najwyższym nie stanowi sądowego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy powszechne i wojskowe, ale stanowi sądową kontrolę aktów władzy publicznej mającą przeciwdziałać naruszaniu konstytucyjnie gwarantowanych wolności lub praw jednostki. Z tego też względu, z uwagi na pozainstancyjny charakter tej kontroli sądowej, przy rozpatrywaniu środka zaskarżenia jakim jest odwołanie od uchwały KRS, zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 u.KRS).

Podstawy odwołania nie mogą zatem stanowić zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 8 października 2014 r., III KRS 45/14; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; 27 marca 2019 r., I NO 59/18). Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata lub w sposobie zastosowania doń ustawowych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie jego kwalifikacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; 27 marca 2019 r., I NO 59/18).

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: 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 27 marca 2019 r., I NO 8/19). 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: 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz 27 maja 2008 r., SK 57/06).

Uchylenie przez Sąd Najwyższy uchwały KRS na podstawie własnej oceny merytorycznej kandydatury, zwłaszcza gdyby dokonana przez Sąd Najwyższy ocena kandydata wiązała KRS w określony sposób, naruszałoby art. 179 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że jedynie KRS posiada kompetencję do przedstawiania Prezydentowi kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. Kompetencji tej Sąd Najwyższy nie może czynić pozorną lub w jakikolwiek sposób jej ograniczać w ramach sprawowania kontroli legalności uchwał KRS. Kontrola sprawowana przez Sąd Najwyższy ma bowiem charakter kasatoryjny i nie może łączyć się z jakimkolwiek wiązaniem KRS określonymi wytycznymi w zakresie oceny kandydatów ubiegających się o nominację sędziowską.

2. W świetle art. 33 i art. 35 u.KRS Rada podejmuje uchwałę po wszechstronnym rozważeniu sprawy i ma obowiązek procedować na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień, o ile zostały złożone, 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; także uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

Jednocześnie żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów” (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 2 lutego 2021 r., I NKRS 18/21). Wybór kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie nie może być także redukowany do wyników zastosowania określonego, matematycznego algorytmu (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 5 września 2013 r., III KRS 212/13; 24 września 2014 r., III KRS 43/14; 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

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 RP, 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. To właśnie uzasadnienie uchwały pozwala w pierwszej kolejności dokonać Sądowi Najwyższemu oceny prawidłowości kierowania się kryteriami oceny sformułowanymi w art. 33 i art. 35 u.KRS w sposób, który nie stanowiłby nieuprawnionej oceny merytorycznej kandydatów przez Sąd Najwyższy. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi (racjonalnymi) kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia uchwały (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19). 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

Artykuł 42 u.KRS nie określa wymaganej treści uzasadnienia, jednak musi spełniać właściwą mu funkcję umożliwiając poznanie motywów decyzji KRS. O ile więc uzasadnienie uchwały Rady nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NO 30/19), to jednak jego treść nie może też być zdawkowa sprowadzając się do gołosłownego zapewnienia o zastosowaniu przejrzystych oraz obiektywnych kryteriów oceny. Jak sama nazwa wskazuje, uzasadnienie 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

3. Ponieważ przy rozpatrywaniu odwołania od uchwały KRS, zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 u.KRS),

Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od niej w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Sąd Najwyższy już wskazywał, że na gruncie k.p.c. przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia jest interes prawny i pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*), także wtedy, gdy przepisy prawa wyraźnie tego warunku nie określają, przy czym interes publiczny uzasadniać może wyjątki od tej zasady (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z: 15 maja 2014 r., III CZP 88/13; 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 57; wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NO 37/20). Tym samym, co do zasady, uchwały Rady są zaskarżalne jedynie w zakresie ściśle wyznaczonym przez interes osoby wnoszącej odwołanie.

4. Zgodność uchwały z prawem, w świetle art. 44 ust. 1 u.KRS może zostać poddana kontroli Sądu Najwyższego w wyniku odwołania się uczestnika postępowania od uchwały KRS z powodu sprzeczności tejże z prawem, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Nie chodzi w tym wypadku jednak o prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy powszechne i wojskowe, ale o prawo do sądowej kontroli tego, czy akty władzy publicznej nie godzą w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny dokonując doprecyzowania treści konstytucyjnego prawa do sądu, chodzi o sytuacje, „gdy sądy działają jako organ kontroli innych aktów władzy publicznej rozstrzygających sprawy jednostek po to, aby ustrzec je przed arbitralnością władzy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2003 r., SK 38/02, pkt III.4.). Raz jeszcze powtórzyć należy, że nie mamy w tym wypadku do czynienia ze sprawowaniem „wymiaru sprawiedliwości”, ale z realizacją ochrony prawnej, której akty nie są ostatecznym rozstrzygnięciem sporu prawnego ale końcową kontrolą legalności działań władzy (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2020 r., I NO 82/20 oraz I NO 89/20).

5. Zarzuty odwołania w istocie sprowadzają się do zakwestionowania prawidłowości przeprowadzenia oceny kandydatek przez KRS. Rada wskazała, że kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatek. Krajowa Rada Sądownictwa dała prymat rekomendowanej uczestnicze postępowania wskazując przede wszystkim, że:

- „[...] aspirowanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sposób szczególny wymaga biegłości w występowaniu przed sądami, w uczestniczeniu w rozprawach. W tym konkursie doświadczeniem takim legitymuje się Pani M.R.”.
- „Wykonywanie zawodu notariusz, nawet w tak profesjonalny sposób jak Pani M.O., nie opiera się na stosowaniu całości procedury cywilnej w codziennej pracy”.
- „Wybrana kandydatka natomiast od wielu lat prowadzi różne sprawy sądowe, występując na rozprawach”.

Zaaprobowanie powyższego stanowiska, oznaczałoby, że radcowie prawni i adwokaci są preferowani przed notariuszami, podczas gdy prawodawca takiej preferencji nie zweryfikował w ustawie. Tym samym nieuprawnione jest traktowanie w sposób generalny i abstrakcyjny zawodu adwokata jako lepiej przygotowującego do zawodu sędziego. Dopiero ocena kwalifikacji pozwala ustalić, który z kandydatów rzeczywiście dysponuje w tym zakresie większymi kwalifikacjami. Tymczasem ocena w tym względzie rekomendowanej uczestniczki przez sędziego wizytatora odbiega od tej, którą sformułowała Rada. W ocenie kwalifikacji sporządzonej przez sędziego wizytatora wskazano bowiem na mankamenty pism procesowych i oceniono kwalifikacje uczestniczki jako odpowiadające nie kwalifikacjom sędziego sądu okręgowego, ale sędziego sądu rejonowego (choć również i w tym zakresie poczyniono zastrzeżenia co do wymogu uprzedniego opanowania umiejętności redagowania tez dowodowych).

Dodatkowo, skarżąca wykonywała przez ponad 4 lata zawód radcy prawnego zatem mogła również dysponować istotnym doświadczeniem w stawianiu przed sądem, przy czym tej okoliczności KRS nie weryfikowała, a w odwołaniu skarżąca wskazuje, że z wykonywaniem przez nią zawodu radcy prawnego związany był obowiązek występowania także w roli pełnomocnika procesowego przed sądami.

6. Nie ulega też wątpliwości, że doświadczenie zawodowe skarżącej jest ewidentnie dłuższe (jak wskazano w uzasadnieniu Uchwały: „[...] Rada zwróciła uwagę, że Pani M.O. posiada dłuższy ogólny staż pracy niż Pani M.R.”) i przedstawia się jako bardziej wszechstronne. Rada nie wskazała żadnych względów, poza omówionymi w poprzednim punkcie, dla których doświadczenie rekomendowanej kandydatki miałyby być większe.

Skoro KRS wskazała, że kierowała się kryterium oceny kwalifikacji, sędzia wizytator uzasadnił stanowisko, dla którego uczestniczka postępowania, choć spełnia formalne kryteria stawiane sędziemu sądu okręgowego, to faktycznie nie posiada kwalifikacji w tym zakresie i mimo to Rada rekomendowała uczestniczkę na stanowisko sędziego sądu okręgowego, nie można uznać, aby kryterium przyjęte przez Radę zostało zastosowane prawidłowo.

7. Rada zadeklarowała w uzasadnieniu Uchwały, że uwzględniła także opinię Kolegium Sądu Okręgowego w B., wskazując jednocześnie, że nie przyznała tej opinii waloru rozstrzygającego. Jednak w świetle uchybień w procedurze konkursowej wskazanych uprzednio w niniejszym uzasadnieniu, poparcie Kolegium dla skarżącej i jednogłośnie negatywne zaopiniowanie rekomendowanej uczestniczki, konweniuje z wyżej wskazanymi ustaleniami Sądu Najwyższego. Zatem również opinia Kolegium (dysproporcje w odniesieniu do poparcia poszczególnych kandydatek) przemawia za uchyleniem zaskarżonej Uchwały.

8. Z tych wszystkich względów, Sąd Najwyższy w oparciu art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 u.KRS uchylił zaskarżoną uchwałę i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

Zadanie odrębne od uzasadnienia złożył SSN Grzegorz Żmij.

[K.O.]

[ał]