



Sygn. akt I NO 44/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z odwołania M. B. G.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 21 listopada 2018 r.

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

z udziałem [...]

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 18 lipca 2019 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

I.

Postępowanie przed Sądem Najwyższym zainicjowane zostało odwołaniem z 26 lutego 2019 r. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) Nr [...] z 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 2018, poz. 274, które wniosła sędzia Sądu Rejonowego w G. - M. B. G. (dalej: Skarżąca).

Na podstawie art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa o KRS), Skarżąca zaskarżyła wskazaną uchwałę w całości.

1. Zaskarżonej uchwale zarzuciła obrazę prawa materialnego w postaci naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) przez niespełnienie wymagań w zakresie jednoznacznego i przejrzystego wskazania kryteriów, które zostały przez KRS zastosowane do wyboru kandydatów i wymienione w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, tj.:

a) podkreślanie wagi stażu orzeczniczego w uzasadnieniu kandydatur rozpatrzonych pozytywnie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w G. z pominięciem tego, że jedynie trzech sędziów miało dłuższy niż Skarżąca staż orzeczniczy;

b) podkreślanie wagi stażu kandydatów w orzekaniu w danych rodzajach spraw z pominięciem długości stażu Skarżącej w orzekaniu w sprawach określonego rodzaju;

c) podkreślanie wagi niewielkiej liczby uchylonych orzeczeń wydanych przez kandydatów, przy czym każdy ze wskazanych sędziów posiadał wyższy od Skarżącej procent uchylonych orzeczeń;

d) podkreślanie wagi stabilności orzeczeń danego sędziego, przy czym z dowodów wynika, że orzeczenia Skarżącej były zmieniane rzadziej lub znacznie rzadziej niż średnio w danej jednostce;

co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i dyskryminację w zakresie dostępu do służby publicznej.

Skarżąca zarzuciła również zaskarżonej uchwale naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie:

2. – art. 33 ust. 1 ustawy o KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy przez Radę przed podjęciem uchwały, to jest:

a) dokonanie błędnego ustalenia faktycznego podczas posiedzenia Rady, które miało miejsce 20 listopada 2018 r., co skutkowało uznaniem Skarżącej za niekompetentną do orzekania w jednym z wydziałów Sądu Okręgowego w G. (w sprawach rozwodowych), mimo wieloletniego doświadczenia Skarżącej w orzekaniu wyłącznie w sprawach rodzinnych i nieletnich;

b) pominięcie faktów dotyczących: – doświadczenia Skarżącej w określonego rodzaju sprawach i rekomendowania przez sędziego wizytatora Skarżącej (jako sędziego delegowanego do Sądu Okręgowego w G.) do prowadzenia tych spraw;

c) – rozpoznawania przez Skarżącą wszystkich spraw uznanych w ocenie kwalifikacji za zwykle bardziej skomplikowane i czasochłonne;

d) – wskaźnika zaskarżalności orzeczeń Skarżącej;

e) – średniej załatwialności spraw Skarżącej, przy uwzględnieniu pełnionej przez nią funkcji;

f) – danych wskazujących na brak uchylonych orzeczeń w trzyletnim okresie;

g) – bardzo wysokiej stabilności wydawanych przez Skarżącą orzeczeń (powyżej, a w niektórych latach znacznie powyżej średniej w jednym z wydziałów Sądu Okręgowego);

h) – opinii Prezesa Sądu Rejonowego w G., w której wskazano, że Skarżąca reprezentuje „bardzo wysoki poziom orzeczniczy” i posiada „ogromne doświadczenie”;

i) – ukończenia przez Skarżącą studiów podyplomowych z zakresu Prawa europejskiego,

które to okoliczności były brane pod uwagę przy ocenie innych kandydatów, co miało istotny wpływ na nieprzedstawienie wniosku o powołanie Skarżącej na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G.;

3. – art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS przez zastosowanie, wbrew orzecznictwu Sądu Najwyższego, niedozwolonych kryteriów oceny kandydatów, jak oceny na dyplomach ukończenia studiów wyższych, z pominięciem niektórych kryteriów ustawowych, np. kryterium rekomendacji wskazanego w art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, jak również z pominięciem kryteriów z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, tj. opinii Kolegium i Zgromadzenia; a także przez nienadanie odpowiedniej wagi ocenie kwalifikacji i pominięcie wielu korzystnych dla Skarżącej okoliczności przedstawionych przez sędziego wizytatora, co miało istotny wpływ na nieprzedstawienie wniosku o powołanie Skarżącej na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G.;

4. – art. 42 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o KRS przez ograniczenie uzasadnienia uchwały – w zakresie przyczyn niezarekomendowania Skarżącej i innych Sędziów (s. 83) – do twierdzenia, że kandydaci niezarekomendowani „nie wypełniają, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w stopniu tak wysokim jak kandydaci przedstawieni Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie w niniejszej procedurze nominacyjnej”, co uniemożliwia kontrolę uchwały pod kątem jej zgodności z prawem, a co ma istotny wpływ na treść uchwały;

5. – art. 34 ust. 3 ustawy o KRS przez sporządzenie przez zespół członków KRS uzasadnienia stanowiska w przedmiocie rozpatrzenia i oceny kandydatów na stanowiska sędziego w Sądzie Okręgowym w G. w sposób wewnętrznie sprzeczny, oparty na różnych kryteriach ocennych, co w istotny sposób uniemożliwiło KRS rzetelne podjęcie decyzji w ww. przedmiocie.

Po sformułowaniu powyższych zarzutów, Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonej uchwały w punktach 1 i 2 przez przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w G., względnie o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości bądź w części dotyczącej Skarżącej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania KRS.

W uzasadnieniu Skarżąca podniosła m.in., że dokonanej przez KRS ocenie kandydatów brakuje konsekwencji, a jej wynikowi wyczerpującego uzasadnienia, co świadczy o dowolności i uznaniowości rozstrzygnięć oraz uniemożliwia kontrolę

uchwały pod kątem jej zgodności z prawem. Skarżąca wskazała, że stosowanie różnych kryteriów w stosunku do kandydatów tej samej procedury nominacyjnej stanowi naruszenie podstawowych reguł prawnych i konstytucyjnych zasad odnoszących się do jednakowego dostępu do stanowisk w sferze publicznej oraz równego traktowania i niedyskryminacji. Zdaniem Skarżącej, z uzasadnienia uchwały KRS powinno wynikać, jakie kryteria ocenne zostały zastosowane jako płaszczyzna porównawcza dla uczestników postępowania i czy uzasadnione jest stwierdzenie, że w odniesieniu do tych elementów oceny wyróżniony przez KRS uczestnik kryteria te spełnia w stopniu wyższym niż osoba, dla której konkurs zakończył się niepowodzeniem.

Ponadto Skarżąca stwierdziła, że chociaż sam dobór przez KRS kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów zasadniczo pozostają poza zakresem kompetencji kontrolnych Sądu Najwyższego, jednak nie dotyczy to sytuacji, gdy stosowanie przyjętych przez KRS kryteriów narusza podstawowe zasady prawne (w tym szczególnie określoną w art. 33 ust. 1 ustawy o KRS zasadę wszechstronnego rozważenia sprawy) lub opiera się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny. Zdaniem Skarżącej, w uchwale nie może zatem zabraknąć porównania elementów składających się na ocenę kandydata, a przyjętych przez KRS jako różnicujące w danej procedurze nominacyjnej. Uzasadnienie uchwały powinno więc pozwalać na jednoznaczną ocenę, czy KRS uwzględniła i wszechstronnie rozważyła wszystkie istotne dla sprawy okoliczności.

Skarżąca wskazała na braki uchwały KRS dotyczące uzasadnienia wyboru kandydatów z mniejszym niż Skarżąca poparciem środowiska sędziowskiego. Ostatecznie podniosła też, że Zespół członków KRS (dalej: Zespół) na posiedzeniu, które miało miejsce 19 listopada 2018 r., sporządził dwa niespójne ze sobą zestawy kryteriów, jakimi kierował się przy wyborze kandydatur, czym naruszył art. 34 ust. 3 ustawy o KRS, i co w istotny sposób skutkowało brakiem możliwości podjęcia przez KRS rzetelnej i legalnej decyzji.

Krajowa Rada Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie z 22 marca 2019 r. wniosła o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

W uzasadnieniu KRS odniosła się do postawionych zarzutów stwierdzając, że są one bezzasadne, gdyż w przedmiotowym postępowaniu dochowano wszystkich wymagań proceduralnych, a Skarżąca nie wykazała, aby zaskarżona uchwała została wydana w sposób sprzeczny z prawem, co jest warunkiem skuteczności odwołania, stosownie do art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia prawa materialnego, KRS stwierdziła, że przy ocenie kandydatów zastosowała reguły i kryteria jednolite i wystarczająco obiektywne, odpowiadające zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Zaskarżona uchwała zawiera uzasadnienie, w którym wskazano kryteria, którymi kierowała się KRS przy wyborze kandydatów. Ponadto, należy wziąć pod uwagę, że art. 60 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantując jednak przyjęcia do niej.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów naruszenia przepisów postępowania (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS), KRS wskazała, że jest on bezpodstawny. Wbrew twierdzeniom Skarżącej, KRS dochowała obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, wnikliwie zbadała wszystkie materiały i na ich podstawie dokonała rzetelnej i całościowej oceny kwalifikacji. Zdaniem KRS nie ma jednak potrzeby, aby w uzasadnieniu uchwały przywoływać wszystkie dokumenty zgromadzone podczas postępowania. Przy rozstrzyganiu konkursu KRS dysponowała całościową wiedzą o przebiegu ścieżki zawodowej i kwalifikacjach zawodowych Skarżącej.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała też, że podczas posiedzenia plenarnego, na którym zostało przedstawione stanowisko Zespołu członków KRS, po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, kierując się kryteriami ustawowymi, nie podzieliła w całości stanowiska Zespołu, którym nie była związana (co stanowi również odpowiedź na czwarty zarzut naruszenia przepisów postępowania – art. 34 ust. 3 ustawy o KRS). W uzasadnieniu KRS przedstawiła motywy podjętego rozstrzygnięcia, zgodnie z którymi o nieprzedstawieniu kandydatury Skarżącej zdecydował całokształt okoliczności sprawy,

w szczególności fakt, że nie spełnia ona łącznie kryteriów wyboru w stopniu tak wysokim jak kandydaci przedstawieni do powołania w tym konkursie.

Następnie KRS wyjaśniła, że procedura wyboru kandydata na urząd sędziego każdego szczebla ma charakter konkursowy. Każde postępowanie nominacyjne oparte jest na innych materiałach, a KRS dokonuje oceny kandydatów w granicach danej sprawy. Dlatego też w poszczególnych konkursach stosowane są niekiedy różne kryteria oceny kandydatów, co w żadnym razie nie świadczy o wybiórczym traktowaniu elementów podlegających ocenie w toku procedur konkursowych. To, jakie kryteria zostaną zastosowane, zależy od stanu faktycznego sprawy, w szczególności rozpatrywanych łącznie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego kandydatów, uzyskanych przez nich ocen, poparcia środowiska sędziowskiego oraz dodatkowych kwalifikacji. Kryterium uznanego przez KRS za decydujące w jednym konkursie nie można przenosić wprost do innych postępowań, opartych na odmiennym stanie faktycznym i innych materiałach. Dla zachowania standardów konstytucyjnych i prowadzenia postępowań konkursowych w sposób niedyskryminujący kandydatów wystarczającym jest, żeby KRS stosowała jednolite kryteria oceny kandydatur w ramach jednej procedury. W każdej procedurze nominacyjnej KRS stosuje te same kryteria ustawowe, jednak jest wyposażona w prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i możliwość nadania decydującego znaczenia określonym kryteriom ustawowym, w oparciu o które dokonuje wyboru. W ocenie KRS odwołanie Skarżącej stanowi w istocie polemikę ze stanowiskiem KRS i jest podyktowane subiektywnym poczuciem pokrzywdzenia.

W odpowiedzi na drugi z zarzutów naruszenia przepisów postępowania (art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS), KRS wskazała, że wbrew zarzutowi Skarżącej dokonała oceny całości okoliczności sprawy w sposób zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, biorących udział w konkursie, zgodnie z wszelkimi zasadami wynikającymi z ustawy o KRS i ukształtowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego. Na tej podstawie stwierdziła, że pomimo posiadania niewątpliwych kwalifikacji do ubiegania się o urząd sędziego sądu okręgowego, w przedmiotowej procedurze nominacyjnej Skarżąca nie jest najlepszą kandydatką do przedstawienia jej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej

(dalej: Prezydentowi RP) do powołania na to stanowisko. W szczególności oceny na dyplomach ukończenia wyższych studiów nie były kryterium decydującym, co wynika wprost z uzasadnienia zaskarżonej uchwały.

Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, KRS podkreśliła, że dokonywana kontrola sądowa nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres jej kompetencji w kwestii oceny kwalifikacji, czy też wiarygodności danego kandydata z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach konkursu, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji RP.

Zdaniem KRS bezzasadny jest również trzeci zarzut naruszenia przepisów postępowania (art. 42 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o KRS). Z uwagi na cel jaki ma spełniać uzasadnienie uchwały, nie ma możliwości szczegółowego omawiania wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach osobowych kandydatów, co nie oznacza wcale, że dokumenty takie są pomijane przy podejmowaniu konkretnej uchwały. Pisemne motywy uchwały nie mogą być powtórzeniem całego zgromadzonego materiału sprawy.

Na koniec KRS nadmienila, że przedstawione przez Skarżącą żądanie zmiany uchwały w drodze odwołania przez Sąd Najwyższy jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. KRS jest jedynym organem posiadającym kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowiska sędziowskie. Rozpoznając odwołanie od uchwały KRS, w przypadku jego uwzględnienia, Sąd Najwyższy może jedynie uchylić tę uchwałę w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

II.

Zaskarżona uchwała KRS z 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., zapadła po przeprowadzeniu konkursu zainicjowanego ogłoszeniem opublikowanym w Monitorze Polskim 2018, poz. 274. Wskazaną uchwałą KRS postanowiła przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G. następujących uczestników konkursu: [...] (pkt 1 uchwały).

W punkcie drugim uchwały KRS postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G.: [...], M. B. G., [...].

W uzasadnieniu uchwały KRS wskazała, że na dwadzieścia siedem wolnych stanowisk zgłosiło się 65 osób (w tym 61 sędziów sądów rejonowych i 4 adwokatów). Odrębnymi uchwałami KRS umorzyła postępowania wobec 4 osób, gdyż wycofały one swoje zgłoszenia.

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS, Przewodniczący Rady wyznaczył Zespół, i – zgodnie z procedurą – zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych Zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy o KRS.

Podczas posiedzenia 19 listopada 2018 r., Zespół zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, przeanalizował je i uznał za wystarczające. Przeprowadził też naradę i bezwzględną większością głosów postanowił rekomendować KRS przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G. 26 osób z wynikiem głosowania 5 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się” i jednej osoby z wynikiem głosowania 3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 2 głosy „wstrzymujące się”. Pozostali kandydaci nie uzyskali bezwzględnej liczby głosów. Skarżąca uzyskała 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 5 głosów „wstrzymujących się”. Tak samo głosy Zespołu rozłożyły się w przypadku kandydatur 30 osób. Dwie osoby uzyskały wynik 1 głos „za”, 0 głosów „przeciw”, 4 głosy „wstrzymujące się”; i kolejne dwie wynik 2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 3 głosy „wstrzymujące się”.

Odnutowano, że przedstawiając powyższe stanowisko, Zespół kierował się dyspozycją art. 35 ust. 1 i 2 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, 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 podejmując decyzję dotyczącą rekomendacji do powołania 27 osób na 27 wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G. wziął pod uwagę – dokonując oceny łącznej – doświadczenie zawodowe kandydatów, oceny ich kwalifikacji, oceny na dyplomach ukończenia wyższych studiów prawniczych i z egzaminów zawodowych, a także opinie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] i oceny Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...] oraz inne dokumenty dołączone do kart zgłoszenia. Zespół – w świetle całokształtu zgromadzonej dokumentacji – uznał, że rekomendowani kandydaci w najwyższym stopniu spełniają wszystkie kryteria wyboru w prowadzonej procedurze nominacyjnej i dają rękojmię należytego wykonywania obowiązków na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Wskazania Zespołu stanowiły podstawę dalszego procedowania przed KRS. Rada 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 (Dz.U. z 2018 r., poz. 23, ze zm.). KRS wskazała, że 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 [...].

Według treści uzasadnienia uchwały, KRS podzieliła stanowisko Zespołu w odniesieniu do wszystkich rekomendowanych kandydatur, za wyjątkiem jednej osoby oraz uznała, że z wnioskiem o powołanie zostanie przedstawiona także jeszcze jedna kandydatura, której nie rekomendował Zespół.

W dalszej części uzasadnienia uchwały przywołane zostały krótkie opisy kwalifikacji i doświadczenia kandydatów wraz z informacją o dotyczących ich ocenach wizytatorów. Kandydaturę Skarżącej przedstawiono w następujący sposób: Pani M. B. G. urodziła się [...] 1964 r. w K.. W 1993 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...], uzyskując tytuł

magistra z oceną dobrą. Od lipca 1993 r. do grudnia 1994 r. była zatrudniona w [...] Przedsiębiorstwie [...] w S. na stanowisku referenta prawnego. Po odbyciu w latach 1993-1995 aplikacji sądowej w okręgu Sądu Wojewódzkiego w [...], we wrześniu 1995 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dobrą. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 listopada 1995 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w G., w którym orzekała w III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich. Postanowieniem Prezydenta RP z 6 listopada 1997 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w G.. Orzeka w III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich tego Sądu. Od 9 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2011 r. oraz od 28 marca 2014 r. do 30 czerwca 2016 r. pełniła funkcję Zastępcy Przewodniczącego III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w G., a od 1 lipca 2016 r. do 30 kwietnia 2018 r. pełniła funkcję Przewodniczącej tego Wydziału. Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości od 1 maja 2018 r. do 31 października 2018 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w II Wydziale Cywilnym Rodzinnym Sądu Okręgowego w G.. Kandydatka podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych między innymi przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Ocenę kwalifikacji Pani M. B. G. sporządził pan M. N. – sędzia Sądu Okręgowego w G., który stwierdził, że sprawność, efektywność, organizacja pracy oraz wydajność pracy kandydatki pozostawała w okresie objętym przedmiotową oceną na bardzo dobrym poziomie. Treść sporządzanych przez opiniowaną uzasadnień świadczy o jej znajomości poglądów doktryny i orzecznictwa. Na wyróżnienie zasługuje terminowość sporządzenia uzasadnień wyroków – w okresie objętym oceną wszystkie uzasadnienia wyroków, za wyjątkiem jednego zostały sporządzone w ustawowym terminie. Orzecznictwo opiniowanej poddane kontroli instancyjnej pozostaje na bardzo dobrym poziomie. Podkreślenia wymaga, że w ocenianym okresie żadne orzeczenie wydane przez kandydatkę nie zostało uchylone. W konkluzji sędzia wizytator stwierdził, że przeprowadzona analiza pozwala na bardzo dobrą ocenę kwalifikacji Pani M. B. G. i sformułowanie pozytywnej prognozy odpowiedniego wykonywania przez nią obowiązków sędziego Sądu Okręgowego w G..

Po zaprezentowaniu kwalifikacji wszystkich kandydatów, przed przedstawieniem wyników głosowania KRS wskazano wyraźnie, że przy podejmowaniu decyzji Rada kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. Mając na względzie dotychczasowe doświadczenie zawodowe, w tym orzecznicze uczestników procedury nominacyjnej, potwierdzone uzyskanymi ocenami kwalifikacji, KRS uznała, że w tamtym czasie – oceniane łącznie – kryteria wyboru wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, w stopniu najwyższym wypełniały osoby wymienione w pkt 1 uchwały, czyli osoby wskazane do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w G.. KRS podniosła, że uwzględniła doświadczenie zawodowe i kwalifikacje zawodowe pozostałych osób biorących udział w konkursie, jednak uznała, że ci kandydaci nie wypełniali ocenianych łącznie ww. kryteriów w stopniu wyższym niż kandydaci przedstawieni Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w G..

W uzasadnieniu uchwały odnotowano, że KRS brała pod uwagę oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomie wyższych studiów prawniczych oraz z egzaminu zawodowego, jednak w przeprowadzonej procedurze konkursowej nie były one kryterium decydującym o wyborze najlepszych kandydatów. Ponadto wskazano, że KRS uwzględniła poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...]. W ocenie KRS, uzyskany przez kandydatów w tym postępowaniu poziom poparcia ww. gremiów nie w każdym przypadku odzwierciedlał poziom kwalifikacji wynikający z innych zgromadzonych dokumentów.

Na końcu zaznaczono, że o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie kandydatów zadecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności oceniane łącznie: kwalifikacje kandydatów oraz ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe.

W trakcie posiedzenia KRS, które miało miejsce 21 listopada 2018 r., w związku ze zgłoszeniem przez członka Rady żądania z art. 21 ust. 2 zdanie 2 ustawy o KRS, przeprowadzono głosowanie tajne. Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały, przedstawione wcześniej okoliczności spowodowały, że na Skarżącą nie

oddano głosów „za” i głosów „przeciw”, natomiast oddano 18 głosów „wstrzymujących się” (brak głosów „nieważnych”), w rezultacie czego jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy przeprowadza kontrolę legalności postępowania przed KRS w granicach odwołania. Celem postępowania przed Sądem Najwyższym, prowadzonego w następstwie odwołania wniesionego w trybie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, jest zbadanie, czy nie doszło do mającego wpływ na rozstrzygnięcie naruszenia przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Kognicja Sądu Najwyższego nie obejmuje natomiast oceny merytorycznej trafności wyboru dokonanego przez KRS. Sąd Najwyższy nie może więc badać kwalifikacji kandydatów ani też decydować o tym, który z nich powinien być przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., III KRS 24/16). Gdyby tak się stało, byłaby to ingerencja Sądu Najwyższego w sferę szczególnego władztwa KRS, które wynika bezpośrednio z Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 58/18). Sąd Najwyższy dokonuje więc tylko formalnej kontroli stosowania przez KRS prawa, w tym przyjętych kryteriów i procedur postępowania (zob. uchwała 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).

Oznacza to, że nawet gdy w toku rozpoznania sprawy Sąd dojdzie do wniosku, że skarżący spełniał kryteria wskazane w uzasadnieniu uchwały oraz, że jego kwalifikacje, osiągnięcia, poparcie środowiskowe itd. zasługiwały na wskazanie jego osoby jako kandydata do powołania na urząd sędziego, to i tak Sąd Najwyższy nie może uchylić uchwały, gdy nie dostrzeże naruszenia prawa przez KRS, które powinno powodować konieczność powtórzenia postępowania.

Tak jest w tej sprawie. Skarżąca wskazała na możliwe nieprawidłowości

i uchybienia w trakcie postępowania przed KRS, które – jej zdaniem – mogły mieć wpływ na wynik konkursu. Sąd Najwyższy przeanalizował stawiane postępowaniu i uchwale zarzuty, ale nie dostrzegł naruszenia prawa materialnego i procesowego, które powinno skutkować uchyleniem zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu podniesionego w punkcie 1. odwołania, stwierdzić należy, że nie znajduje on potwierdzenia w uzasadnieniu uchwały i materiale sprawy. Co prawda KRS w sposób ogólny wskazała kryteria, ale wskazała też, że zostały one zastosowane tak samo wobec wszystkich; że żadna z okoliczności znanych KRS z materiałów przesłanych przez kandydatów i znajdujących się w aktach postępowania nie została pominięta.

Sąd Najwyższy nie mógł oceniać kwalifikacji kandydatów – nie mógł wkraczać w kompetencje i uprawnienia KRS określone wyraźnie w Konstytucji RP (art. 179 Konstytucji RP). Oceniając, czy w sprawie naruszono zasadę równości wszystkich wobec prawa i równego traktowania wszystkich przez władze publiczne, czy nie doszło do dyskryminacji w dostępie do służby publicznej, Sąd Najwyższy zbadał, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani tak samo. Zdaniem Sądu Najwyższego w sprawie nie doszło do naruszenia przez KRS wskazanych wyżej zasad. Rada przeprowadziła postępowanie zgodnie ze swoją właściwością, kierując się kryteriami ustawowymi, korzystając z przyznanej jej uznaniowości w granicach wynikających z regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Nie można więc przyjąć, że w trakcie postępowania przed KRS doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego od lat wskazuje się, że w postępowaniach przed KRS w sprawach takich, jak niniejsza – w przypadku, gdy wielu kandydatów ubiega się o wolne stanowiska sędziowskie – KRS powinna wyraźnie wskazać w uzasadnieniu uchwały, jakie kryteria ocenne wpłynęły na wybór najlepszych kandydatów pretendujących do objęcia stanowiska sędziego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16). Sąd Najwyższy wskazywał też, że w sytuacjach gdy kandydują osoby o podobnych kwalifikacjach, kryteria ocenne powinny być wyraźniej i precyzyjniej sformułowane, zaś analiza ocenianych kandydatur powinna być szersza (np. wyrok Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10), a w przypadku konkursów na wyższe stanowiska

sędziowskie – gdzie mamy do czynienia z porównywalnym, wysokim poziomem kwalifikacji kandydatów – jeszcze bardziej pogłębiona (np. wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15). Sąd Najwyższy wskazywał też, że KRS oprócz kryteriów ustawowych (konstytutywnych) powinna określić precyzyjnie własne kryteria oceny – „cechy konkurencji” (kryteria konsekwentne) – zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 5/19. Powyższe kwestie Sąd Najwyższy podnosił zarówno w sytuacjach, gdy doszedł do przekonania, że uchwałę KRS należy uchylić, jak i w sytuacjach, gdy oddalał odwołanie, uznając, że mimo pewnych zastrzeżeń co do uzasadnienia uchwały, nie doszło do naruszenia przez KRS prawa. Nie każda wszak nieścisłość i nie każdy błąd w uzasadnieniu uchwały powinny skutkować uchyleniem uchwały.

Z zarzutem podniesionym w punkcie 1. odwołania koresponduje zarzut wskazany w punkcie 3. – naruszenia procedury tj. art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, przez zastosowanie niedozwolonych kryteriów oceny kandydatów.

Art. 35 ust. 2 ustawy o KRS dotyczy procedowania przez Zespół KRS powołany w trybie art. 31 ustawy o KRS. Nakłada on na Zespół obowiązek opracowania listy rekomendowanych kandydatów, a przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście – kierowania się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględnienia kryteriów ustawowych wskazanych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, czyli: 1) doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobku naukowego, opinii przełożonych, rekomendacji, publikacji i innych dokumentów dołączonych do karty zgłoszenia; 2) opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Na tej podstawie nie można przyjąć, że kryterium w postaci oceny na dyplomie ukończenia studiów prawniczych jest niedozwolonym kryterium. Dyplom ukończenia studiów prawniczych znajduje się w aktach osobowych i jest znany KRS. Informacje w nim zawarte mogą więc zostać wzięte pod uwagę w trakcie dokonywania całościowej oceny kandydatów. Kryterium to KRS bierze pod uwagę np. w sytuacji, gdy kandydatów jest wielu a różnice pomiędzy kandydatami są nieznaczne. Sąd Najwyższy przyjmował już takie stanowisko, np. w wyroku z 12 sierpnia 2014 r. (III KRS 29/14), w którym stwierdził: „ocenając poziom wiedzy teoretycznej kandydatów, bierze się pod uwagę ocenę ze studiów

(przy czym nie jest wykluczone wartościowanie tych ocen w zależności od jakości nauczania w ukończonej uczelni) oraz uwzględnia się ewentualne dodatkowe wykształcenie. Kolejnym kryterium jest ocena z aplikacji, która częściowo opiera się także na umiejętności praktycznego stosowania prawa”. Ocena na dyplomie stać się zatem może kryterium pozwalającym możliwe obiektywnie zróżnicować kandydatów. Istotne, aby kryterium to zostało zastosowane wobec wszystkich. Nie ma podstaw, by uznać, że tak nie było. Inną kwestią jest zastosowanie poszczególnych kryteriów i ich waga. Wątpliwości nasuwa często brak dokładnego wskazania w uzasadnieniu uchwały tego, w jakim stopniu dany kandydat spełniał poszczególne kryteria i dlaczego jeden w stopniu wyższym, a drugi w stopniu niższym.

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały i akt sprawy wynika, że kryteria stosowane były tak samo wobec wszystkich kandydatów, a wynik konkursu, to efekt całościowej oceny poszczególnych kandydatów według ustawowych i dopuszczalnych kryteriów.

Sąd Najwyższy od lat wskazuje, że ocena doboru kryteriów oraz znaczeni nadawane poszczególnym kryteriom przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem jego kompetencji (m.in. wyroki z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; 20 września 2011 r., III KRS 13/11; 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11; 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15). Żadne z kryterium oceny brane pod uwagę w postępowaniu przed KRS nie ma też charakteru decydującego. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje ocena całościowa (kompleksowa) wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, a to jest efektem obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13 i z 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15).

Skarżąca wskazała, że zdaje sobie sprawę, że dobór przez KRS kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie oraz znaczenie nadawane poszczególnym kryteriom zasadniczo pozostają poza zakresem kompetencji kontrolnych Sądu Najwyższego, chyba, że kryteria te naruszają podstawowe

zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny. Jednak wskazane zarzuty nie pozwalają – w świetle powyższego – przyjąć, że KRS oparła się na niedozwolonych kryteriach oceny.

Także zarzut sformułowany w punkcie 2. nie może zostać uznany przez Sąd Najwyższy za zasadny. Krajowa Rada Sądownictwa w uzasadnieniu uchwały podkreśliła, że zapadła ona w wyniku wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS), zaś Skarżąca wskazuje na błędne ustalenia faktyczne dokonane na posiedzeniu Rady. Na potwierdzenie zarzutu przytacza rozbieżności pomiędzy treścią uzasadnienia w części jej dotyczącej, a przedstawionym przez nią materiałem. Krajowa Rada Sądownictwa posiadała pełne dane o Skarżącej. Z przedstawionych materiałów wynika, że Rada uwzględniła wszystkie okoliczności i zastosowała kryteria określone w art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. W ramach całościowej oceny kandydatów w istotnym stopniu uwzględniono poparcie środowiska sędziowskiego.

W przedmiotowej sprawie KRS poddała ocenie liczną grupę kandydatów, z której każdy spełniał kryteria ustawowe. Rada wskazała kryteria oceny. Podkreśliła wysoki poziom i kwalifikacje kandydatów, w tym Skarżącej. Podniosła, że u podstaw wskazania tych, a nie innych kandydatów, leżała ocena całościowa kandydata na podstawie zgromadzonej w procedurze konkursowej dokumentacji. Zaznajomienie się z aktami, w tym z – stanowiącymi istotną treść uzasadnienia uchwały – krótkimi życiorysami kandydatów, ich doświadczeniem, oceną środowiska i wizytatorów, prowadzi do wniosku, że kwalifikacje wskazanych kandydatów były bardzo wysokie.

Dodać należy, że Sąd Najwyższy w wyroku z 15 maja 2019 r., I NO 21/19, odnosząc się do kryteriów oceny w procedurze nominacyjnej wskazał, że wszystkie uwzględniane kryteria w danej procedurze nominacyjnej oceniane są przez KRS całościowo, w sposób zbiorczy. Niedopuszczalne jest uznanie, iż z uwagi na spełnianie jednostkowego kryterium w wyższym lub podobnym stopniu do zarekomendowanych do nominacji kandydatów, dokonana ocena staje się nierzetelna. Znaczenie mają wszystkie brane pod uwagę kryteria.

Sąd Najwyższy nie dostrzegł także naruszenia procedury wskazanego w zarzucie podniesionym w punkcie 4. odwołania.

Ustawodawca nakłada na KRS obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawach indywidualnych, ale nie formułuje wymagań wobec owego uzasadnienia. W drodze wykładni sądowej sformułowano pewne wymogi, mające ograniczyć – ale nie wyeliminować – pierwiastek uznaniowości KRS. Owa uznaniowość wynika bezpośrednio z Konstytucji RP a także z ustawy o KRS, która możliwość odwołania się od uchwały Rady zasadniczo ogranicza.

W realiach rozpoznawanej sprawy nie można zgodzić się ze Skarżącą, że ogólny fragment uzasadnienia, który odnosi się do przyczyn nierekomendowania, narusza art. 42 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o KRS. Sąd Najwyższy podkreślał, że stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz „najlepszych” ze wszystkich, bez eksponowania cech „gorszych” kandydatów. W wyroku z 12 sierpnia 2014 r. (III KRS 29/14) Sąd Najwyższy wskazał, że wyłonienie tego kandydata, który zostanie przedstawiony do nominacji sędziowskiej, nie ma cech bezpośredniej rywalizacji, porównywania każdego z każdym, ważenia cech kandydata przedstawionego i każdego z tych, którzy nie przeszli procedury ze skutkiem pozytywnym.

Zarzut podniesiony w punkcie 5. koncentruje się na postępowaniu przed Zespołem, a właściwie uzasadnieniu stanowiska Zespołu (art. 34 ust. 3 ustawy o KRS) – jako wewnętrznie sprzecznego (rozbieżności pomiędzy uzasadnieniem stanowiska a protokołem z posiedzenia Zespołu). Należy zwrócić uwagę, że stanowisko Zespołu ma charakter opinii, która nie wiąże KRS. Wskazane rozbieżności w protokole i uzasadnieniu stanowiska Zespołu nie mogą prowadzić do uchylenia uchwały KRS. Pomijając rozważania na temat różnic pomiędzy protokołem i uzasadnieniem, gdyż nie jest to w niniejszej sprawie istotne, Sąd Najwyższy chce podkreślić, że przedstawione zapatrywanie wynika bezpośrednio z regulacji dotyczącej Zespołu zawartej w art. 31 i 34 ustawy o KRS i zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 8 marca 2012 r. (III KRS 1/12) Sąd Najwyższy wskazał, że zarzuty odnoszące się wyłącznie do oceny wyrażonej przez zespół, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o KRS nie uzasadniają sprzeczności z prawem uchwały KRS. Z kolei w wyroku z 9 sierpnia 2012 r. (III KRS 19/12) Sąd Najwyższy odniósł się do zespołu wyznaczonego

na posiedzeniu Rady przez Przewodniczącego KRS na podstawie art. 31 ustawy o KRS i stwierdził, że „zespół jest wewnętrzną jednostką organizacyjną Rady, wyznaczoną ad hoc przez Przewodniczącego Rady spośród jej członków w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym Rady (art. 31 ust. 1 ustawy o KRS). Nie są więc dopuszczalne zarzuty odwołania od uchwały Rady skierowane wprost do stanowiska zespołu”. Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu podkreślił, że zarzuty odwołania mogą być skierowane tylko do uchwały KRS, „przy czym mogą one polegać na naruszeniu art. 33 ust. 1 ustawy o KRS polegającym na braku wszechstronnego rozważenia sprawy, na przykład na uwzględnieniu stanowiska zespołu, zajętego sprzecznie z prawem. Nie odnosi się to jednak do uzasadnienia stanowiska zespołu, gdyż w tym zakresie Rada sama ocenia czy jest ono wystarczające do podjęcia uchwały” (III KRS 19/12). Należy podkreślić, że nawet rozważenie ewentualnych naruszeń wskazanych w omawianym zarzucie w kontekście obowiązku wszechstronnego rozpoznania sprawy nic nie zmienia.

Rozpoznając niniejszą sprawę, mając na uwadze treść wszystkich zarzutów i żądań Skarżącej, Sąd Najwyższy rozważył, czy wymogi stawiane przez ustawodawcę KRS zostały zrealizowane w sposób dostatecznie transparentny.

Przedstawiona w uzasadnieniu uchwały KRS ocena kwalifikacji i doświadczenia zawodowego Skarżącej jest jednoznacznie pozytywna. Krajowa Rada Sądownictwa posiada jednak sferę uznaniowości co do dokonania wskazania kandydata po wzięciu pod uwagę całokształtu okoliczności sprawy i zastosowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów. Nie zmienia to jednak tego, co – także od lat – podnosi Sąd Najwyższy, że KRS powinna szczególnie dbać o transparentność procedur i klarowność uzasadniania uchwał. W przeciwnym radzie uczestnicy postępowania mogą tracić zaufanie do organu, którego głównym celem jest przecież dbanie o niezależność sądów i niezawisłość sędziów (art. 186 Konstytucji RP).

W konkluzji powyższych rozważań Sąd Najwyższy stwierdza, że nie dostrzegł okoliczności, które przemawiałyby za uchyleniem uchwały KRS w przedmiotowej sprawie, z powodu wskazanych w zarzutach naruszeń prawa materialnego i formalnego.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

aw