



Sygn. akt I NKRS 100/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 14 lipca 2021 r.

w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W. ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 795,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 grudnia 2021 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...) z 14 lipca 2021 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 795, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: Rada), na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2021 r., poz. 269;

dalej: u.KRS), postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie J. K. na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W.

W uzasadnieniu Rada wskazała, że na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2020 r. pod poz. 795 zgłosiła się J. K. – sędzia sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P.

W celu przygotowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu Rady, Przewodniczący Rady wyznaczył zespół, 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 opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Na posiedzeniu 23 czerwca 2021 r. zespół członków Rady zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które po przeanalizowaniu uznał za wystarczające, następnie przeprowadził naradę i postanowił rekomendować Radzie przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędzi J.K. do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W. (oddano 3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się”).

W uzasadnieniu stanowiska zespół wskazał, że za rekomendowaniem sędzi J. K. przemawiają w szczególności – ocenione łącznie: doświadczenie zawodowe, poziom wiedzy merytorycznej, pozytywna ocena kwalifikacji, doświadczenie w pełnieniu funkcji w sądownictwie powszechnym oraz opinia służbowa za okres pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Rada stwierdziła, że kandydatka biorąca udział w konkursie spełnia wymagania ustawowe określone w art. 63 ustawy z dnia 27 lipca 2021 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020 r., poz. 2072).

Po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy Rada nie podzieliła stanowiska zespołu i postanowiła, że Prezydentowi RP nie zostanie przedstawiony wniosek o powołanie sędzi J. K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w W. (oddano 8 głosów „za”, 1 głos „przeciw”, przy 7 głosach „wstrzymujących się”. Rada wyjaśniła, że podejmując uchwałę kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS, w tym oceną

kwalifikacyjną, doświadczeniem zawodowym, opiniami oraz poparciem środowiska sędziowskiego.

W uzasadnieniu Rada przedstawiła sylwetkę sędzi J. K. wraz z opinią kwalifikacyjną sporządzoną na potrzeby postępowania nominacyjnego.

Sędzia J. K. zaskarżyła przedmiotową uchwałę w całości, zarzucając naruszenie:

a) prawa materialnego w postaci: art. 35 ust. 2 u.KRS poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że Rada może w sposób dowolny nadać „decydujące znaczenie określonym, wybranym kryteriom ustawowym, na podstawie których podejmuje uchwałę”, w konsekwencji naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie skutkujące oceną kandydatury odwołującej z pominięciem przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz podjęciem przez Radę uchwały o nieprzedstawianiu Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującej do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w W. w oparciu o niejasne i niejednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie, w tym w konkursach rozstrzyganych na tym samym posiedzeniu, kryteria oceny kandydatów – przede wszystkim kryterium negatywnej oceny kolegium jako warunku dyskwalifikującego do objęcia stanowiska sędziego sądu okręgowego;

b) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia w postaci art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS oraz art. 57b § 1 p.u.s.p. oraz § 19 ust 3 Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa poprzez dokonanie oceny kandydatury bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie, w szczególności uznanie, że pozytywna opinia kolegium jest warunkiem *sine qua non* do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego przy jednoczesnym zaniechaniu wyjaśnienia przyczyny wydania przez to gremium negatywnej opinii w sprzeczności do pozostałego, jednoznacznie pozytywnie oceniającego kandydaturę, materiału dowodowego

zgromadzonego w sprawie. Skarżąca zarzuciła ponadto dokonanie oceny w sposób sprzeczny z prawem poprzez przyjęcie, że nie spełnia ona warunków do objęcia stanowiska sędziego sądu okręgowego w stopniu uzasadniającym awans, wbrew przedłożonym w sprawie opiniom, w szczególności wbrew opinii sędziego wizytatora i bez wskazania przyczyn zajęcia odmiennego, niż ta ocena, stanowiska. Zdaniem odwołującej, oceny jej kandydatury dokonano w sposób dowolny, sprzeczny ze zgromadzonym materiałem i wybiórczy, w oparciu o niejasne i niejednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie kryteria oceny kandydatów, w tym w konkursach rozstrzyganych na tym samym posiedzeniu m.in. w zakresie znaczenia dla oceny kandydatury negatywnej opinii kolegium, jako dyskwalifikującej do awansu zawodowego co skutkowało nieprzedstawieniem Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującej na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w W., mimo spełnienia wszystkich wymaganych przepisami prawa kryteriów oraz braku jakichkolwiek innych kandydatów na to stanowisko, których kwalifikacje mogłyby zostać wyżej ocenione. Odwołująca zarzuciła również naruszenie art. 42 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia w sposób uniemożliwiający kontrolę prawidłowości podjęcia uchwały.

W uzasadnieniu odwołania sędzia J. K. rozwinęła podniesione zarzuty i w konsekwencji wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

W odpowiedzi na odwołanie Rada wniosła o jego oddalenie w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Pismem z 20 października 2021 r. odwołująca wniosła o wyrażenie zgody na złożenie pisma procesowego oraz o przeprowadzenie dowodu z wniosku z 19 lipca 2021 r. o ponowne rozpoznanie sprawy i nagrania z posiedzenia Rady z 9 września 2021 r. w części obejmującej rozpatrzenie tego wniosku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych przez odwołującą należy wskazać, że z uwagi na odesłanie zawarte w art. 44 ust. 3 u.KRS do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach wskazanych podstaw (art. 398¹³ k.p.c.), badając czy nie zachodzi sprzeczność uchwały z prawem (art. 44 ust. 1 u.KRS), w tym prawem materialnym poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz prawem procesowym, jeżeli uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.). Sąd Najwyższy w postępowaniu z odwołania wniesionego w trybie art. 44 ust. 1 u.KRS jest sądem kasacyjnym „sądem prawa”, dlatego nie prowadzi uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 398³ § 3 k.p.c.). Wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności dla sprawy ma miejsce w postępowaniu przed Radą (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). W konsekwencji wnioski dowodowe odwołującej zawarte w piśmie z 20 października 2021 r. nie podlegały rozpoznaniu.

Przepis art. 44 ust. 1 u.KRS stanowi materialno-prawną podstawę złożenia przez uczestnika postępowania odwołania do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.KRS do wyłącznej kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich oraz podejmowanie uchwał w przedmiocie przedstawienia lub nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów na tych stanowiskach sędziowskich. Powyższe uprawnienie Rady obejmuje stanowiska sędziowskie w: Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych.

Postępowanie odwoławcze przed Sądem Najwyższym ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06). Kontrola sądowa obejmuje badanie sprawy pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych oraz poszanowania praw obywateli, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równego traktowania) oraz art. 60 Konstytucji RP (zasada równego dostępu do służby

publicznej) (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 20 maja 2020 r., I NO 111/19; 4 marca 2021 r., I NKRS 19/21).

W orzecnictwie Sądu Najwyższego za utrwalony należy uznać pogląd, że postępowanie nominacyjne ma charakter konkursowy, którego celem jest wyłonienie najlepszego kandydata. Rada posiada wyłączną kompetencję do oceny i wyboru kandydatów ubiegających się do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich. W konsekwencji kontrola Sądu Najwyższego obejmuje jedynie formalny aspekt postępowania nominacyjnego i ogranicza się do badania czy zaskarżona uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. W szczególności czy nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego mających zastosowanie w sprawie, w tym przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz regulujących przebieg postępowania nominacyjnego przed Radą. Kluczowe jest, że kognicja Sądu Najwyższego nie obejmuje merytorycznej oceny kandydatów i trafności wyboru dokonanego przez Radę (por. m.in.: wyroki Sądu Najwyższego z: 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11; 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14; 2 grudnia 2020 r., I NO 130/20; 16 czerwca 2021 r., I NKRS 29/21). Powyższe wskazuje, że Rada posiada znaczną swobodę w postępowaniu nominacyjnym. W orzecnictwie Sądu Najwyższego podkreśla się jednak, że ocena kandydatów i dokonany przez Radę wybór najlepszych kandydatów nie może być arbitralny, oderwany od przesłanek ustawowych oraz zgromadzonej w sprawie dokumentacji (wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19; 1 lipca 2020 r., I NO 17/20).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutów odwołującej zawartych w odwołaniu. Zdaniem Sądu Najwyższego, przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały Rada nie naruszyła reguł proceduralnych, natomiast w treści uzasadnienia w sposób wystarczający wyjaśniła motywy rozstrzygnięcia.

Za nieuzasadniony należy uznać pierwszy z podnoszonych przez odwołującą zarzutów wskazujących na naruszenie art. 35 ust. 2 u.KRS w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 60 Konstytucji RP. Należy przypomnieć, że przepis art. 35 ust. 2 u.KRS określa kryteria jakie Rada bierze pod uwagę w postępowaniu

nominacyjnym (ocena kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia oraz opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów). Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wyraża zasadę równości wobec prawa i równości traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Natomiast art. 60 Konstytucji RP zapewnia ochronę jedynie pod względem formalnego dostępu do służby sędziowskiej.

Sąd Najwyższy po zapoznaniu się z dokumentacją sprawy i przebiegiem postępowania nominacyjnego nie podziela argumentacji odwołującej w powyższym zakresie. Przy podejmowaniu uchwały Rada kierowała się oceną kwalifikacji i doświadczeniem zawodowym odwołującej. Ponadto wzięła pod uwagę również opinię Kolegium Sądu Okręgowego w W. z której wynika, że odwołująca nie uzyskała poparcia środowiska sędziowskiego (0 głosów „za”, przy 14 głosach „przeciw”). Treść zaskarżonej uchwały potwierdza, że rozstrzygnięcie Rady było wynikiem całościowej oceny odwołującej wynikającej z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów. Istotnie Rada przypisała szczególne znaczenie jednoznacznie negatywnej opinii środowiska sędziowskiego, co jednak nie uprawnia do stwierdzenia, że przyjęte kryterium miało charakter decydujący. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego przyjmuje się, że opinia środowiska sędziowskiego ma „istotniejsze znaczenie dla oceny kandydatów niż rekomendacje, publikacje, czy też inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia” (wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 2016 r., III KRS 31/16 wraz z powołanym tam orzecznictwem). Natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznej oceny sprawy rozstrzygniętej w zaskarżonej uchwale. Należy zaznaczyć, że przywołany przez odwołującą art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nie może mieć zastosowania wobec kandydatów uczestniczących w różnych postępowaniach nominacyjnych, nawet jeśli wnioski o ich powołanie były rozpoznawane na tym samym posiedzeniu Rady. Ponadto, analiza uzasadnienia zaskarżonej uchwały oraz dokumentacji zgromadzonej w sprawie nie potwierdza, aby doszło do

naruszenia art. 60 Konstytucji RP polegającego na ograniczeniu odwołującej dostępu do służby publicznej.

W ocenie Sądu Najwyższego, również drugi z podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS oraz art. 57b § 1 p.u.s.p. nie jest zasadny. Wbrew twierdzeniom odwołującej Rada dokonała wszechstronnego rozważenia sprawy. W oparciu o dokumentację zgromadzoną w sprawie przedstawiła szczegółową charakterystykę odwołującej, uwzględniając jej różnorodne doświadczenie zawodowe, ocenę kwalifikacji oraz predyspozycje do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Rada w sposób wystarczający wyjaśniła, które z kryteriów ustawowych wzięła pod uwagę i w jakim zakresie miały one znaczenie przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. Należy zaznaczyć, że Rada ma możliwość samodzielnego ustalenia, które z przyjętych kryteriów oceny mają szczególnie istotne znaczenie w postępowaniu nominacyjnym na określone stanowisko sędziowskie. Następnie dokonała całościowej oceny wynikającej z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów oceny, w wyniku czego uznała je za niewystarczające do rekomendowania odwołującej na stanowisko sędziego sądu okręgowego. W związku z powyższym Rada dochowała procedur ustawowych w rozpoznawanej sprawie.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem odwołującej, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS. Przepis ten nakłada na Radę obowiązek sporządzenia uzasadnienia dla podejmowanych uchwał w sprawach indywidualnych. W ocenie Sądu Najwyższego, treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały pozwala na dokonanie oceny z punktu widzenia jej zgodności z prawem. Wbrew twierdzeniom odwołującej z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyraźnie wynika jakie były motywy podjęcia zaskarżonej uchwały i w konsekwencji przyczyny nierekomendowania Prezydentowi RP odwołującej na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Natomiast odwołująca nie sformułowała uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste zaniechanie po stronie Rady w zakresie wskazania konkretnych okoliczności dotyczących niespełnienia przez odwołującą kryteriów wyboru w wystarczającym stopniu. Z treści uzasadnienia nie wynika, aby o rozstrzygnięciu zadecydowała okoliczność delegowania odwołującej do Ministerstwa Sprawiedliwości lub okoliczność ta

rzutowała negatywnie na ocenę jej kandydatury. Zarzuty odwołującej stanowią w istocie polemikę z ustaleniami i odmienną oceną Rady. Należy przypomnieć, że subiektywna ocena odwołującej co do przesłanek, którymi kierowała się Rada nie może stanowić usprawiedliwionej podstawy uwzględnienia odwołania (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 17 marca 2016 r., III KRS 5/16; 19 stycznia 2021 r., I NKRS 8/21).

W świetle przedstawionych okoliczności, Sąd Najwyższy uznał, że odwołująca nie wykazała, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem. Przebieg postępowania przed Radą oraz treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały potwierdzają, że rozstrzygnięcie Rady zapadło po wszechstronnym rozważeniu zgromadzonego materiału w sprawie z uwzględnieniem ustawowych kryteriów oceny. W związku z powyższym Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonej uchwały i przekazania Radzie do ponownego rozpoznania, o co wносиła odwołująca.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.