



Sygn. akt I NKRS 127/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Elżbieta Karska

w sprawie z odwołania A. S.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z 27 lipca 2021 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 775,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 października 2022 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą Nr [...] z 27 lipca 2021 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 775, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2021, poz. 269), nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku

o powołanie A. S. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano, że na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2020 r. pod poz. 775, zgłosiła się A. S. – sędzia Sądu Okręgowego w P. Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą Nr [...] z 17 lutego 2021 r. nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie A. S. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Od powyższej uchwały kandydatka złożyła odwołanie do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy wyrokiem z 18 czerwca 2021 r., uchylił zaskarżoną uchwałę, przekazując sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

Na posiedzeniu 26 lipca 2021 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa, po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami i ich przeanalizowaniu, omówił szczegółowo kandydatkę, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu oddali na kandydatkę 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”. Zespół przyjął stanowisko o rekomendowaniu Radzie na jedno wolne stanowisko sędziego A. S.. Wniosek taki, w ocenie zespołu, był w pełni uzasadniony treścią załączonej oceny kwalifikacyjnej, informacjami dotyczącymi posiadanego przez kandydatkę doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, opiniami służbowymi, doświadczeniem orzecznictwem oraz jednogłośnie pozytywną opinią Kolegium Sądu Apelacyjnego w P..

Dokonując charakterystyki kandydatki Rada wskazała, że urodziła się ona [...] 1971 r. w P.. W 1994 r. ukończyła studia prawnicze z oceną dobrą. Po odbyciu etatowej aplikacji sądowej w okręgu Sądu Wojewódzkiego w P. w 1996 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem dobrym. Z dniem 1 listopada 1996 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w Ś.. Postanowieniem Prezydenta RP z 18 września 1998 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ś., gdzie orzekała w III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich oraz w I Wydziale Cywilnym. Ponadto w Sądzie Rejonowym w Ś. pełniła funkcje: Przewodniczącej III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich (od 1

września 1998 r. do 31 października 2002 r.), Przewodniczącej I Wydziału Cywilnego (od 1 listopada 2002 r.), Wiceprezesa Sądu (od 1 lutego 2003 r. do 22 sierpnia 2004 r.). Kandydatka od 23 sierpnia 2004 r. do 22 sierpnia 2006 r. delegowana była do pełnienia czynności sędziego w I Wydziale Cywilnym oraz w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w P.. Postanowieniem Prezydenta RP z 20 kwietnia 2006 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w P.. W 2007 r. ukończyła „Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego”. Od 9 października 2008 r. została wyznaczona do wykonywania funkcji Prezesa Sądu Rejonowego w W. i na czas wykonywania tej funkcji delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w tym Sądzie. Z dniem 9 kwietnia 2009 r. została powołana do pełnienia funkcji Prezesa Sądu Rejonowego w W., na okres czterech lat z jednoczesnym delegowaniem do pełnienia obowiązków sędziego w tym Sądzie. Od 9 października 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. pełniła funkcję Przewodniczącej I Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego w W.. Pełniąc funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w W. orzekała jednocześnie w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym oraz w XV Wydziale Cywilnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w P.. Od 1 stycznia 2013 r. pełni funkcję wizytatora do spraw cywilnych oraz rodzinnych i nieletnich Sądu Okręgowego w P.. Począwszy od 2015 r. była kilkunastokrotnie delegowana do orzekania na pojedynczych sesjach w Sądzie Apelacyjnym w P.. Obecnie orzeka w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym tego Sądu. Ponadto prowadziła szkolenia dla asystentów sędziego oraz szkolenia dla aplikantów pierwszego roku aplikacji komorniczej, organizowane przez Izbę Komorniczą w P. (w latach 2018-2019). Podnosi kwalifikacje zawodowe przez uczestnictwo w szkoleniach.

W ocenie kwalifikacji A. S. sędzia wizytator do spraw cywilnych Sądu Apelacyjnego w P. stwierdziła, że wszystkie poczynione ustalenia przedstawione w ocenie uprawniają kandydatkę do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Podstawę do tego stanowi bardzo duża efektywność pracy w zakresie załatwionych spraw zarówno kategorii „Ca”, jak i kategorii „Cz”, przewyższająca nawet obowiązek wynikający z podziału czynności. Opiniowana pełniąc bowiem funkcję wizytatora do spraw cywilnych oraz rodzinnych i nieletnich była zobowiązana do orzekania w niniejszym zakresie, z czego w pełni

się wywiązywała, a nawet w ocenianym okresie załatwiła więcej spraw niż do jej referatu wpłynęło. Sędzia wizytator podkreśliła wzorową terminowość sporządzania uzasadnień i ich wysoki poziom merytoryczny, potwierdzający wyjątkowo rzetelne traktowanie obowiązków przez kandydatkę. W ocenie opiniującej A. S. dba również o doskonalenie umiejętności zawodowych uczestnicząc w szkoleniach, a w 2007 r. ukończyła dwusemestralne „Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego”. Wysokie kwalifikacje zawodowe kandydatki potwierdził także Prezes Sądu Okręgowego w P., który w opinii służbowej z 7 października 2020 r. wskazał na prezentowany przez nią poziom wiedzy prawniczej, jej sumienność i rzetelność, a także wysoką kulturę osobistą, wyrażając przekonanie, że cechy te uzasadniają powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. W konkluzji sędzia wizytator podniosła, że przedstawiając dokonane w ocenie ustalenia w pełni podziela powyższą opinię i stwierdza, że A. S. odpowiada wymogom stawianym na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego.

Rada podejmując decyzję o nieprzedstawieniu kandydatki w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazała, że uczestniczka postępowania spełnia formalnie wszystkie kryteria wyboru, a zatem zadaniem Rady było przeprowadzenie weryfikacji i dokonanie oceny tej osoby. Wskazano, że Rada przy podejmowaniu decyzji kierowała się oceną kwalifikacyjną oraz doświadczeniem zawodowym kandydatki, a także uwzględniła wytyczne Sądu Najwyższego. KRS wskazała, iż kandydatka posiada doświadczenie orzecznicze, zdobyte w trakcie pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego oraz podczas orzekania w ramach jednodniowych delegacji w Sądzie Apelacyjnym w P. Z żadnych dokumentów nie wynika jednak, czy kandydatka była sprawozdawcą w którejkolwiek ze spraw. Zdaniem Rady nieznany jest stopień skomplikowania spraw rozpoznawanych przez kandydatkę w sądzie apelacyjnym. KRS zwróciła uwagę, że choć kandydatka była od sierpnia 2004 r. do sierpnia 2006 r. delegowana do pełnienia czynności sędziego w Sądzie Okręgowym w P., zaś postanowieniem Prezydenta RP z 20 kwietnia 2006 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego sądu, to jednak przez pewien czas pełniła funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w W. z jednoczesnym delegowaniem do pełnienia obowiązków sędziego w tym Sądzie.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa co do zasady doświadczenie kandydatów, zdobyte w związku z pełnieniem funkcji administracyjnych w sądzie należy ocenić pozytywnie, to jednak wiąże się to z ograniczeniem zakresu ich obowiązków orzeczniczych. Kandydatka pełniła nie tylko funkcje administracyjne w Sądzie Rejonowym w W., ale od stycznia 2013 r. pełni funkcję wizytatora do spraw cywilnych oraz rodzinnych i nieletnich Sądu Okręgowego w P.. Dalej Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że ocena kwalifikacyjna kandydatki sporządzona została w sposób niezwykle lakoniczny, niekorespondujący z rangą stanowiska sędziego sądu apelacyjnego, jakie zostało przewidziane do obsadzenia w tym konkursie. Z oceny tej nie wynika, aby sprawy poddane analizie były szczególnie skomplikowane i dawały pogląd na orzecznictwo kandydatki jako dające gwarancję właściwego wykonywania przez nią obowiązków na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. W ocenie Rady kandydatka nie posiada niezbędnego doświadczenia w rozpoznawaniu spraw, które są poddane kognicji sądu apelacyjnego, zaś ocena jej kwalifikacji nie pozwala na uznanie, że jest ona właściwie przygotowana do orzekania na poziomie sądu apelacyjnego. W ocenie Rady, wskazane wyżej zastrzeżenia zadecydowały o uznaniu A. S. za kandydatkę niespełniającą w procedurze konkursowej kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP do powołania. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała także, iż dokonując wyboru uwzględniła także opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w P., które jednogłośnie pozytywnie zaopiniowało kandydatkę. Rada Skonstatowała, że o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury A. S. zadecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności uzyskana przez kandydatkę ocena kwalifikacyjna oraz przebieg jej dotychczasowej drogi orzeczniczej.

W odwołaniu z 16 września 2021 r. A. S. zaskarżyła ww. uchwałę w całości wnosząc o jej uchylenie w całości oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa. Zaskarżonej uchwale zarzuciła sprzeczność uchwały z prawem, a to w szczególności poprzez naruszenie przepisów art. 42 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP poprzez dokonanie nierzetelnej oceny kandydatury skarżącej – na równych zasadach i w oparciu o jednakowe,

przejrzyste i sprawiedliwe, kryteria, jak innych kandydatów rekomendowanych przez Radę w odrębnych postępowaniach i w konsekwencji sporządzenie uzasadnienia uchwały Rady wewnętrznym sprzecznym w treści gdzie wskazano jako powody nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w P. okoliczności nieistotne, pozostające poza sferą wpływu kandydatki i nie mieszczące się w pojęciu obiektywnych, przejrzystych, ustawowych przesłanek oraz stwierdzono, że kandydatka daje gwarancje prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu apelacyjnego i spełnia wymogi stawiane temu stanowisku, a jednocześnie z niewiadomych powodów nie posiada niezbędnego doświadczenia w rozpoznawaniu spraw podlegających kognicji sądu apelacyjnego, co świadczy o podjęciu uchwały z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiału będącego podstawą tej decyzji i z pominięciem ustawowych kryteriów, a zatem w sposób dowolny, nie znajdujący oparcia w przepisach prawa.

Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa w odpowiedzi na odwołanie z 12 października 2021 r. wniósł o jego oddalenie w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało 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. 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 stosunku do wszystkich kandydatów (art. 37 ust. 1 ustawy o KRS).

Uchwała Rady podjęta w sprawie indywidualnej, 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 uchwały odwołania do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w art. 44 ustawy o KRS.

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 przede wszystkim badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Choć 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, to 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 podlega ona kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych. Zasadniczo merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady jest niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa KRS, wynikającego z norm konstytucyjnych (wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 58/18).

Skarżąca w przedmiotowej sprawie zarzuciła Radzie naruszenie art. 42 ustawy o KRS w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP. Jak już wyżej wskazano, art. 42 ustawy o KRS dotyczy uzasadnienia uchwały, z kolei art. 32 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę równości (wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne), zaś art. 60 Konstytucji prawo równego dostępu do służby publicznej (obywatele

polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach).

Zdaniem skarżącej ocena jej kandydatury dokonana została nierzetelnie. Nie została oparta na równych zasadach i w oparciu o jednakowe, przejrzyste i sprawiedliwe, kryteria, jak innych kandydatów rekomendowanych przez Radę w odrębnych postępowaniach. Ponadto sporządzono uzasadnienie uchwały, które jest wewnętrznie sprzeczne w treści, gdzie nie wskazano rzeczywistego, obiektywnie sprawdzalnego i mającego odzwierciedlenie w materiałach sprawy, powodu nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Okoliczności te zdaniem odwołującej się świadczą, że przedmiotowa uchwała podjęta została z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiału będącego podstawą tej decyzji i z pominięciem ustawowych kryteriów, a zatem w sposób dowolny, nie znajdujący oparcia w przepisach prawa.

Analizując treść zaskarżonej uchwały i motywy Rady, którymi kierowała się nie przedstawiając kandydatury skarżącej na wyższe stanowisko sędziowskie, nie sposób jest odmówić racji skarżącej, iż uchwała podjęta została z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiału będącego podstawą tej decyzji, w sposób dowolny i nie znajdujący oparcia w przepisach prawa, jednakże w tym zakresie odwołująca się nie formułowała zarzutów naruszenia prawa, a niewątpliwie, Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie związany jest zarzutami i wnioskami w nim zawartymi oraz nie może zastępować skarżącej w formułowaniu za nią zarzutów i wskazywaniu naruszenia przepisów. Jedynie na marginesie wskazać należy, że w ramach podnoszonych uchybień Rady skarżąca winna co najmniej zarzucić naruszenie art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, czego nie uczyniła, czyniąc swoje odwołanie nieskutecznym.

Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 Konstytucji RP,

winna zatem być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej in casu procedury oceny kandydatury bądź kandydatur i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Artykuł 32 Konstytucji statuuje z kolei zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (ust. 1) oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Dlatego kontrola sądowa postępowania przed Radą w zakresie jej zgodności z tym przepisem powinna sprowadzać się do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Powołany przepis nie określa wprost wymaganej treści uzasadnienia uchwał nominacyjnych KRS. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że ustawodawca nie przyzwała przez to Radzie na arbitralność. Swoboda wyboru kandydatów, którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi RP, nie jest nieograniczona, a wyboru kandydatów nie można odrywać od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., I NKRS 99/21).

W uzasadnieniu uchwały wskazano jednoznacznie i w sposób wyczerpujący motywy braku przedstawienia kandydatury skarżącej na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, inną jest jednak sytuacja, w której Rada przekroczyła granice swobodnej oceny materiału będącego podstawą tej decyzji, w sposób dowolny i nie znajdujący oparcia w przepisach prawa, których skarżąca w swoim odwołaniu nie zarzuciła. Skoro zaś zaskarżona uchwała zawiera motywy braku przedstawienia kandydatury skarżącej pozwalające na ich weryfikację przyjąć należało, że zarówno uzasadnienie uchwały odpowiada wymogom art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, jak również w toku procedury konkursowej nie naruszono art. 60 Konstytucji ani 32 ust. 1 Konstytucji, w szczególności, iż odwołująca się była jedyną kandydatką, a bez znaczenia dla danego postępowania konkursowego są kryteria brane pod uwagę w innych procesach naboru na stanowiska sędziowskie, a to z uwagi na różnorodność kandydatów, ich cech, jak również konieczność

zróżnicowania uczestników postępowania konkursowego. To, że w innej procedurze naboru wybrany kandydat prezentował podobne cechy co odwołująca, nie oznacza od razu, że będą one decydujące o wyborze w przypadku konkursu, w którym udział brała skarżąca.

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

[as]