



Sygn. akt I NKRS 151/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Maria Szczepaniec (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. Ż.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z 29 kwietnia 2021 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., ogłoszonym
w Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 578,

z udziałem M. P.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 9 marca 2022 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy wyrokiem z 25 listopada 2020 r., sygn. I NO 131/20 uchylił
w całości uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: Rada) nr (...) z 10 marca
2020 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., ogłoszonym w

Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 578 i przekazał sprawę Radzie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy wskazał, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, a w konsekwencji – dokonanie kontroli jej legalności. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że Rada istotnie odniosła się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do obu kandydatur, jednakże z jego treści nie sposób wywieść, dlaczego to właśnie kandydatura M. P. jest najlepsza.

Na kanwie tej sprawy Sąd Najwyższy dokonał porównania poszczególnych, zastosowanych przez Radę kryteriów w odniesieniu do uczestników postępowania. W konsekwencji doszedł do wniosku, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak jest informacji, co zadecydowało, że doświadczenie zawodowe M. P. jest, według Rady, lepsze niż M. Ż.. Następnie odniósł się do kryterium działalności naukowej wskazując, że przy ocenie kandydatów, którzy nie posiadają istotnych cech wspólnych kryterium to – bez pogłębionej analizy – z reguły nie może być wystarczające.

Na posiedzeniu 26 kwietnia 2021 r. zespół członków Rady omówił obie kandydatury, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu Rady na M. P. nie oddali głosów „za” oraz „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, natomiast na M. Ż. oddali 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. W wyniku głosowania zespół członków Rady przyjął stanowisko o rekomendowaniu Radzie M. Ż. na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O..

Uchwałą nr (...) z 29 kwietnia 2021 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O., Rada działając 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), przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. P. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O. (pkt 1) oraz nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. A. Ż.

do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w O. (pkt 2).

Rada przedstawiła sylwetki kandydatów. Dokonując oceny kandydatów Rada wzięła pod uwagę kryteria wymienione w art. 35 ust. 2 u.KRS, w tym oceny kwalifikacyjne i doświadczenie zawodowe.

W głosowaniu na M. P. oddano 8 głosów „za”, 5 głosów „przeciw” przy 2 głosach „wstrzymujących się”, natomiast na M. Ż. oddano 8 głosów „za”, 6 głosów „przeciw” przy 2 głosach „wstrzymujących się”. W rezultacie M. P. uzyskał wymaganą bezwzględną większość głosów.

Od powyższej uchwały odwołanie wniosła M. Ż. zaskarżając ją w całości, zarzucając naruszenie:

- 1)prawa unijnego materialnego, tj. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 15 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 41 ust. 1 i 2 pkt c Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ustanawiających zasadę otwartości organów Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej, zasadę dostępu do dokumentów i przejrzystości prac danej jednostki oraz obowiązek uzasadnienia swoich decyzji,
- 2)prawa materialnego, tj. art. 2, art. 60 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2, art., 42 ust. 1 u.KRS poprzez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w O. jednolitych reguł i kryteriów awansu,
- 3)prawa materialnego poprzez naruszenie art. 57 f § 1 i art. 57 g § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020, poz. 365 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) poprzez oparcie uchwały Rady na kryteriach pozaustawowych, poprzez przyjęcie jako zasadniczego kryterium oceny M .P. dorobku naukowego i publikacji, bez głębszej analizy tego kryterium, podczas, gdy art. 57 f § p.u.s.p. nie wskazuje takiego kryterium przy sporządzaniu oceny kwalifikacyjnej kandydata wykonującego zawód adwokata, a jedynie dla kandydata mającego tytuł profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego, w sytuacji gdy M. P . nie posiada takiego tytułu naukowego;
- 4)przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia w postaci naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 - 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.KRS poprzez:

-dokonanie oceny kandydatury odwołującej bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny, niezgodnie ze zgromadzonym materiałem dowodowym, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji odwołującej i konkurującego z nią kandydata, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów,

-brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne, określone w ustawie i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie,

-brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur,

prezentacjach kandydatów przez członków zespołu Rady,

-brak uzasadniania uznania ocen wizytatorów i opinii organów samorządu sędziowskiego za nieodzwierciedlające rzeczywistych kwalifikacji kandydatów i brak wskazania faktów nieuwzględnionych przez te oceny i opinie, które przemawiały za ich niepełnym lub nieprawdziwym charakterem,

5) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia i skutkowało nieważnością postępowania poprzez naruszenie art. 28 ust. 3, art. 29 ust. 1, art. 30 ust 1, art. 32 ust 3, art. 33 ust. 1 i 2 i art. 42 ust. 1 u.KRS,

6) naruszeniu przepisów postępowania poprzez naruszenie art. 187 ust. 4 Konstytucji RP i art. 42 ust. 1 u.KRS zarówno w aspekcie dokonania przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 33 ust. 1 u.KRS), jak i z punktu widzenia poszanowania wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 60 Konstytucji RP zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych, gdyż zaskarżona uchwała nie zawiera dostatecznego uzasadnienia umożliwiającego poznanie rzeczywistych powodów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura odwołującej się jest mniej

wartościowa od kandydatury M. P., w stosunku do którego zaskarżoną uchwałą przedstawiono Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w O..

W konsekwencji autorka odwołania wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy Radzie do ponownego rozpoznania.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

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 odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Z uwagi na to, że do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS), uczestnik postępowania jest uprawniony do zaskarżenia uchwały w przedmiocie przedstawienia lub nie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, którego dotyczy postępowanie nominacyjne, z powodu sprzeczności z prawem.

Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie badając czy nie zachodzi sprzeczność uchwały Rady z prawem (art. 44 ust. 1 u.KRS), zarówno prawem materialnym poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, jak i prawem procesowym, w rezultacie czy uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.).

Postępowanie przed Radą ma charakter konkursowy, którego celem jest wyłonienie najlepszego kandydata. Rada posiada znaczną swobodę oceny poszczególnych kandydatów, niemniej dokonany wybór nie może być arbitralny, oderwany od przesłanek ustawowych oraz zgromadzonej w sprawie dokumentacji (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19; 1 lipca 2020 r., I NO 17/20). Rola Sądu Najwyższego w zakresie sądowej kontroli uchwał Rady

sprowadza się do formalnej kontroli stosowania przyjętych kryteriów i reguł postępowania. Natomiast merytoryczna ocena rozpoznawanych kandydatur na sędziów stanowi wyłączną kompetencję Rady (m.in. wyroki Sądu Najwyższego z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; 20 maja 2020 r., I NO 111/19; 2 grudnia 2020 r., I NO 130/20).

Zgodnie z art. 33 i art. 35 u.KRS Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania kierując się oceną kwalifikacji kandydatów, zdobytym doświadczeniem zawodowym, w tym doświadczeniem w stosowaniu przepisów prawa, dorobkiem naukowym, opiniami przełożonych, rekomendacjami, publikacjami i innymi dokumentami dołączonymi do karty zgłoszenia oraz opinią kolegium właściwego sądu i oceną właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Ocena prawidłowości zastosowania przez Radę kryteriów wyrażonych w art. 33 i art. 35 u.KRS dokonywana jest w oparciu o treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Przepis art. 42 ust. 1 u.KRS nie określa elementów, z których powinno się składać uzasadnienie uchwały. Celem uzasadnienia jest wykazanie, że uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy (wyroki Sądu Najwyższego z: 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13; 16 czerwca 2021 r., I NKRS 29/21; 24 listopada 2021 r., I NKRS 43/21). W uzasadnieniu uchwały Rady należy przedstawić okoliczności, które stanowiły podstawę do odmowy przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego. Ponadto w orzecnictwie Sądu Najwyższego zwraca się uwagę, że uzasadnienie rozstrzygnięcia organów władzy publicznej, w tym również uchwały Rady, pełni podwójną rolę. W znaczeniu indywidualnym treść uzasadnienia pełni funkcję procesową, ponieważ umożliwia weryfikację rozstrzygnięcia w postępowaniu instancyjnym. Natomiast w wymiarze społecznym uzasadnienie „kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości procedur i podejmowanych rozstrzygnięć” (wyroki Sądu Najwyższego z: 20 maja 2020 r., I NO 87/19; 24 listopada 2021 r., I NKRS 43/21; 24 listopada 2021 r., I NKRS 28/21).

Odnosząc się do oceny legalności uchwały Rady w zakresie objętym zaskarżeniem należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w ustawowe kompetencje Rady oraz dokonywać samodzielnej i konkurencyjnej oceny kandydatów biorących udział w postępowaniu nominacyjnym, lecz jedynie bada, czy rozstrzygnięcie Rady nie jest arbitralne lub podjęte przy użyciu niedozwolonych kryteriów.

W rozpoznawanej sprawie Sąd Najwyższy po zapoznaniu się z dokumentacją sprawy i przebiegiem postępowania nominacyjnego nie podzielił zarzutów odwołującej się uzasadniających potrzebę uchylenia zaskarżonej uchwały i przekazania sprawy Radzie do ponownego rozpoznania. Zdaniem Sądu Najwyższego, przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały Rada nie naruszyła reguł proceduralnych, natomiast uzasadnienie zawiera wystarczającą argumentację w odniesieniu do motywów rozstrzygnięcia.

Wbrew twierdzeniom odwołującej się Rada dokonała wszechstronnego rozważania sprawy stosownie do treści art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS. W tym celu, w oparciu o dokumentację zgromadzoną w sprawie przedstawiła szczegółowe charakterystyki kandydatów, uwzględniając doświadczenie zawodowe, ocenę kwalifikacji oraz predyspozycje do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Dalej wyjaśniła, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały kierowała się kryteriami z art. 35 ust. 2 u.KRS, w tym ocenami kwalifikacyjnymi kandydatów oraz ich doświadczeniem zawodowym. Ponadto wzięła pod uwagę opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...). W dalszej części przedstawiła kryteria ustawowe, które wzięła pod uwagę i w jakim zakresie miały one znaczenie przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. Rada w sposób konkretny wskazała kryteria mające zastosowanie w postępowaniu nominacyjnym, wyjaśniając jednocześnie sposób ich zastosowania wobec odwołującej się. Realizując zalecenia Sądu Najwyższego wyrażone w sprawie I NO 131/20 wyjaśniła bowiem, że odwołująca się posiada „mniej wszechstronne doświadczenie zawodowe”, co z kolei zadecydowało o uznaniu, że kryterium doświadczenia zawodowego przemawia na korzyść uczestnika postępowania. Rada była uprawniona do oceny całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie kwalifikacji kandydatów oraz ich doświadczenia zawodowego.

Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem odwołującej się, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS. Wbrew twierdzeniom odwołującej się z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyraźnie wynika, jakie były motywy podjęcia zaskarżonej uchwały i jakie okoliczności przesądziły o odrzuceniu kandydatury odwołującej się i w konsekwencji nierekomendowanie Prezydentowi RP na stanowisko sędziego sądu okręgowego. W ocenie Sądu Najwyższego, zarzuty odwołującej się stanowią polemikę z ustaleniami dokonanymi przez Radę i odmienną ich ocenę. Należy przypomnieć, że subiektywna ocena kandydata 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).

Podsumowując, przebieg postępowania przed Radą oraz treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały potwierdzają, że rozstrzygnięcie Rady zapadło po wszechstronnym rozważeniu zgromadzonego w sprawie materiału, z uwzględnieniem ustawowych kryteriów oceny. Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonej uchwały i przekazania sprawy Radzie do ponownego rozpoznania.

Zarzuty odwołującej się stanowiące powtórzenie zarzutów dotyczących uchwały Rady nr (...) z 10 marca 2020 r., zostały omówione przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 25 listopada 2020 r. w sprawie I NO 131/20.

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.