



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania B. B.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 1 marca 2023 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...],
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 603,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 14 września 2023 r.,

odrzuca odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej również: „Rada” lub „KRS”) uchwałą z 1 marca 2023 r., Nr [...], działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 269 z późn. zm., dalej: „ustawa o KRS”), nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie B. B. (dalej również: „skarżąca”) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r. pod poz. 603.

Powyższa uchwała podjęta została w następującym stanie faktycznym. KRS uchwałą z 1 marca 2023 r., Nr [...] nie przedstawia Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Rzeszowie ogłoszone w Monitorze Polskim z 2022 r. pod poz. 603. W celu przygotowania sprawy do jej rozpatrzenia Przewodniczący Rady wyznaczył zespół członków KRS (dalej: „zespół”) oraz zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy o KRS. Następnie, zespół 27 lutego 2023 r. odbył posiedzenie w celu przygotowania stanowiska w przedmiocie rozpatrzenia i oceny kandydatury skarżącej na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. Po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami przyjął stanowisko o nierekomendowaniu Radzie jej kandydatury. Zespół ustalił, że skarżąca jest sędzią Sądu Okręgowego w Rzeszowie, która pełniła powierzone obowiązki orzecznicze od 2021 r. To w ocenie zespołu stanowiło jednak zbyt krótki okres czasu. W dalszej kolejności Rada ustaliła, że skarżąca spełniła wymagania ustawowe, określone przez art. 64 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 217 z późn. zm., dalej: „p.u.s.p.”). Dokonując oceny skarżącej Rada kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, w tym oceną kwalifikacyjną, doświadczeniem zawodowym, opiniami przełożonych, a także poparciem środowiska sędziowskiego. Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy oraz podzieleniu stanowiska zespołu uznała, że wniosek skarżącej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...] nie zostanie przedstawiony Prezydentowi RP.

Charakteryzując kandydaturę skarżącej Rada wskazała, że ukończyła ona wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie w L. z oceną bardzo dobrą, uzyskując tytuł magistra. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w R., we wrześniu 2004 r. złożyła egzamin sędziowski z łączną oceną bardzo dobrą. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z 16 maja 2006 r. została mianowana referendarzem sądowym w Sądzie Rejonowym w R. Tam obowiązki wykonywała w XII Wydziale Gospodarczym Krajowego Rejestru Sądowego. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z 28 marca 2007 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym

w R. Powierzone czynności orzecznicze pełniła w X Wydziale Grodzkim, a od 15 października 2007 r. w XI Wydziale Grodzkim tego Sądu. Postanowieniem Prezydenta RP z 16 lipca 2009 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w R. orzekając w X Wydziale Karnym. Od 1 kwietnia 2011 r. powierzono jej pełnienie czynności orzeczniczych w IV Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przy czym od 28 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2020 r. pełniła funkcję Przewodniczącej tego Wydziału. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z 5 sierpnia 2020 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w R. na okres od 1 września 2020 r. do 28 lutego 2021 r., zaś decyzją Ministra Sprawiedliwości z 19 lutego 2021 r. została delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w Rzeszowie na okres od 1 marca do 31 sierpnia 2021 r., a następnie od 1 września 2021 r. do 28 lutego 2022 r. Postanowieniem Prezydenta RP z 28 września 2021 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w R. Aktualnie pełni funkcję Przewodniczącej IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego Sądu. Od 15 października 2001 r. do 30 września 2018 r. była zatrudniona początkowo na stanowisku asystenta stażysty, asystenta, a następnie adiunkta w Zamiejscowym Wydziale Administracyjno-Prawnym Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w P. Uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu w L. z 29 czerwca 2006 r., na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej „Praca w godzinach nadliczbowych jako obowiązek pracownika” oraz po złożeniu wymaganych egzaminów, uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych. Od 2012 r. jest wykładowcą z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, natomiast od 2019 r. jest koordynatorem przedmiotu prawo pracy, jak również prowadzącą szkolenia dla sędziów, referendarzy, asystentów sędziów oraz prokuratorów. Od 2016 r. prowadzi szkolenia dla radców prawnych, zaś od 2018 r. szkolenia z zakresu prawa pracy dla aplikantów radcowskich z obszaru Okręgowej Izby Radców Prawnych w R. Na podstawie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 26 marca 2018 r. 3 kwietnia 2018 r. powierzono jej obowiązki Komisarza wyborczego R. II. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30 grudnia 2020 r. została powołana w skład komisji egzaminacyjnej do przeprowadzania egzaminu sędziowskiego w 2021 r. Jest

autorką bardzo dużej liczby publikacji (książki, komentarze, rozdziały w książkach, podręczniki, skrypty, prace zbiorowe i redakcyjne, glosy, artykuły z wydawnictw ciągłych, recenzje itp.).

Ocenę kwalifikacji B. B. sporządził wizytator ds. z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych sędzia Sądu Apelacyjnego w [...] M.S., który stwierdził, że biorąc pod uwagę wiedzę prawniczą oraz wysoki poziom merytoryczny orzecznictwa skarżącej, jak również posiadaną przez nią umiejętność organizacji pracy, spełnia ona formalne oraz merytoryczne wymagania do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. Umiejętnie godzi pracę orzeczniczą z funkcją Przewodniczącej Wydziału oraz z pracą naukową. Konkludując, kandydatura skarżącej została zaopiniowana pozytywnie.

W dalszej części uzasadnienia Rada wyjaśniła, że w każdym postępowaniu nominacyjnym dokonuje oceny kandydatów na podstawie indywidualnie ocenianych materiałów, korzystając przy tym z przysługującego prawa do swobodnej jego oceny i możliwość nadania decydującego znaczenia wybranym kryteriom ustawowym. Od stanu faktycznego konkretnej sprawy zależy, jakie kryteria są przez Radę w danym postępowaniu przyjęte, w szczególności, jeśli chodzi o łączne ich rozpatrywanie. Zasadniczo składają się na nie kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe, poparcie środowiska sędziowskiego oraz umiejętności dodatkowe. W niniejszym postępowaniu skarżąca pretendująca do objęcia stanowiska sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...] formalnie w ocenie Rady spełniła wszystkie kryteria wyboru. Przy podejmowaniu decyzji KRS kierowała się natomiast oceną kwalifikacyjną, opiniami służbowymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatki. W jej ocenie skarżąca posiada pozytywną ocenę kwalifikacji, w której stwierdzono, że spełnia ona formalne oraz merytoryczne wymagania do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. Rada uznała jednak, że stosunkowo małe doświadczenie związane z orzekaniem na poziomie sądu okręgowego oraz krótki staż orzeczniczy na stanowisku sędziego sądu okręgowego nie pozwalają na przedstawienie jej kandydatury z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w niniejszym postępowaniu nominacyjnym. Rada stwierdziła następnie, że skarżąca

posiada ponad trzynastoletni staż pracy w zawodzie sędziego, który nie może jednak służyć za okoliczność uzasadniającą posiadanie odpowiedniej wiedzy do objęcia urzędu sędziego sądu apelacyjnego. Sędzia sądu apelacyjnego musi się bowiem mierzyć ze sprawami skomplikowanymi pod względem faktycznym i prawnym, których tematyka jest bardziej złożona od tematyki spraw zawisłych przed sądem okręgowym. W ocenie Rady kandydat na urząd sędziego sądu apelacyjnego powinien nadto dysponować szeroką praktyką stosowania prawa, gdyż dopiero duży zasób wiedzy praktycznej pozwala na odpowiednią ocenę orzeczeń wydanych przez sądy okręgowe. Rada zaznaczyła, że skarżąca co prawda jest sędzią Sądu Okręgowego w R., jednakże z uwagi na zbyt krótki okres pracy orzeczniczej (łącznie z delegacją niespełna 3 lata w sądzie okręgowym) nie jest to okoliczność przesądzająca o jej przydatności do pełnienia urzędu sędziego na szczeblu sądu apelacyjnego. Powyższa okoliczność oraz brak poparcia środowiska sędziowskiego, wskazuje, że jej kandydatura jest przedwczesna. Końcowo Rada uwzględniła pozytywną opinię służbową skarżącej sporządzoną przez Prezesa Sądu Okręgowego w Rzeszowie.

B. B. pismem z 27 marca 2023 r. złożyła odwołanie od uchwały z 1 marca 2023 r., Nr [...] w zakresie nieprzedstawienia jej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 603. Skarżąca zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie:

1. art. 2 i art. 60 Konstytucji RP, poprzez ich niezastosowanie przy ocenie kandydatury ustawowych reguł i kryteriów, w tym przejrzystych i wystarczająco obiektywnych kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej oraz demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; wskazane naruszenie miało w ocenie skarżącej wpływ na wynik postępowania i doprowadziło do nieprzedstawienia kandydatury skarżącej Prezydentowi RP o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...];
2. art. 35 ust. 1-2 ustawy KRS w zw. z art. 3 ust. 2 tej ustawy, poprzez:

1. nieudzielenie przez zespół rekomendacji skarżącej, w sytuacji, gdy posiadała ona bardzo dobrą ocenę kwalifikacji i spełniła warunki formalne oraz merytoryczne do objęcia stanowiska,
2. ich nieuwzględnienie przy podejmowaniu uchwały oraz nieuwzględnienie rekomendacji zespołu wskazującego, że skarżąca posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym w stosowaniu przepisów prawa w postępowaniu odwoławczym;
3. naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 35 ust. 2 tej ustawy, poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy polegający na pominięciu bardzo dobrej oceny kwalifikacji skarżącej, podkreślającej wysoką jakość merytoryczną jej pracy, przekładającą się na jej wydajność, sprawność i efektywność podejmowanych czynności, oraz posiadany dorobek naukowy i dydaktyczny:
 1. nieuwzględnienie dużego doświadczenia zawodowego związanego z orzekaniem w sądzie rejonowym oraz w sądzie okręgowym, jak również nieuwzględnienie posiadania stopnia doktora nauk prawnych z dziedziny objętej aktywnością zawodową, oraz dorobku naukowego (kilkadziesiąt publikacji naukowych w ogólnopolskich periodykach z obszaru prawa pracy i ubezpieczeń społecznych),
 2. nieuwzględnienie innej aktywności naukowej i dydaktycznej skarżącej, wzbogacającej orzecznictwo warsztat jej pracy, w tym pominięcie jej aktywności polegającej na prowadzeniu zajęć szkoleniowych dla sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, oraz aplikantów;
3. naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 33 ust. 1 i art. 37 tej ustawy oraz art. 20a § 1 p.u.s.p., poprzez nieuzasadnioną odmowę przedstawienia kandydatury skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...], jako jedynej kandydatki, pomimo posiadania wysokich kwalifikacji zawodowych i w konsekwencji nieobsadzenia wakuującego stanowiska w sytuacji potrzeby ustawowego obowiązku racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego (przy uwzględnieniu obciążenia Sądu Apelacyjnego w [...]);

4. naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych i przekonywujących motywów jej podjęcia, brakiem precyzyjnego wyjaśnienia, z jakich powodów Rada odmówiła przedstawienia wniosku skarżącej o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

Biorąc pod uwagę powyższe B. B. wniosła o uchylenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa 1 marca 2023 r., Nr [...] i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu odwołania skarżąca przedstawiła argumenty uzasadniające podniesione zarzuty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 ustawy o KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski. Oznacza to, że konstrukcja oraz wymagania odwołania od uchwały KRS czerpią z wzorca skargi kasacyjnej przewidzianej w procedurze cywilnej (art. 398¹ - art. 398²¹ k.p.c.).

Zgodnie z treścią art. 398⁴ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna powinna zawierać: 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części; 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie; 3) wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany. Oprócz wymagań przewidzianych w § 1, skarga kasacyjna powinna także zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie (art. 398⁴ § 2 k.p.c.), a ponadto czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego. Do skargi kasacyjnej dołącza się także dwa jej odpisy przeznaczone do akt Sądu Najwyższego oraz dla Prokuratora Generalnego, chyba że sam wniósł skargę (art. 398⁴ § 3 k.p.c.). Zgodnie z art. 398⁶ § 2 k.p.c., sąd drugiej instancji odrzuca skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych

w art. 398⁴ § 1, nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną. Sąd Najwyższy odrzuca skargę kasacyjną, która podlegała odrzuceniu przez sąd drugiej instancji, albo zwraca ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków (art. 398⁶ § 3 k.p.c.). W judykaturze i piśmiennictwie nie budzi obecnie wątpliwości, że odwołanie od uchwały KRS nie musi zawierać wniosku o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienia, a więc że nie podlega ono badaniu wstępnemu w trybie tzw. przedsądu (wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 63/19; J. Sułkowski, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa w kontekście orzecznictwa Sądu Najwyższego, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych*, Przegląd Sejmowy 2012, nr 4, s. 122-123). Natomiast pozostałe rygory formalne zastrzeżone dla skargi kasacyjnej znajdują zastosowanie w przypadku omawianego odwołania. Przyjmuje się, że odwołanie „powinno spełniać pozostałe wymagania wymienione w § 1 tego artykułu dla skargi kasacyjnej (chodzi o art. 398⁴ k.p.c.), takie jak oznaczenie uchwały Rady, wraz ze wskazaniem, czy jest ona zaskarżona w całości, czy w części, przytoczenie podstaw odwoławczych, odpowiadających podstawom kasacyjnym, o których mowa w art. 398³ k.p.c. i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie uchwały lub uchylenie i zmianę uchwały z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania lub zmiany” (tak M. Niezgódka-Medek, Komentarz do art. 44 [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, teza 11, por. M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 44).

W ocenie Sądu Najwyższego wniesione w niniejszej sprawie odwołanie nie spełnia wymogów przewidzianych dla tego typu środka zaskarżenia. Skarżąca wnosząc je nie zarzuciła bowiem konkretnego naruszenia norm prawnych ujętych zarówno w przepisach proceduralnych, jak i prawa materialnego. Sąd Najwyższy stwierdza zaś, że uzasadnienie podstaw powinno być wyodrębnione zarówno redakcyjnie, jak i treściowo (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2016 r., IV CSK 525/15). Odnosząc się do powyższego stwierdzić należy, że w poszczególnych punktach *petitum* odwołania skarżąca zarzuciła w pierwszej kolejności naruszenie art. 2 i art. 60 Konstytucji RP,

podnosząc, że naruszenie to w jej ocenie miało wpływ na wynik postępowania i doprowadziło do nieprzedstawienia jej kandydatury Prezydentowi RP o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...]. Skarżąca podnosi następnie naruszenie art. 35 ust. 1-2 ustawy KRS w zw. z art. 3 ust. 2 tej ustawy, art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 35 ust. 2 tej ustawy oraz art. 3 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 33 ust. 1 i art. 37 ustawy o KRS oraz art. 20a § 1 p.u.s.p., poprzez ogólnie wadliwą ocenę kwalifikacji skarżącej i następnie nieuzasadnioną odmowę przedstawienia kandydatury skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...], jako jedynej kandydatki, pomimo posiadania wysokich kwalifikacji zawodowych i w konsekwencji nieobsadzenia wakującego stanowiska, w sytuacji potrzeby ustawowego obowiązku racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego (przy uwzględnieniu obciążenia Sądu Apelacyjnego w [...]). Końcowo skarżąca zarzuciła naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych i przekonujących motywów jej podjęcia oraz brak precyzyjnego wyjaśnienia powodów dla których Rada odmówiła przedstawienia wniosku skarżącej o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

Powyższe prowadzi do wniosku, że skarżąca nie dopełniła obowiązku wyraźnego wyodrębnienia podstaw naruszenia przepisów prawa procesowego oraz naruszenia przepisów prawa materialnego. Podkreślić bowiem należy, że przytoczenie podstaw kasacyjnych jest sformalizowanym elementem skargi kasacyjnej z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398³ § 1 k.p.c. wymaganym pod rygorem odrzucenia. Co oznacza, że jeżeli skarżąca twierdzi, że w sprawie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego zobowiązana jest ona do określenia sposobu tego naruszenia oraz wskazania, na czym owe naruszenie polegało. W przypadku dostrzeżenia przez nią naruszenia przepisów prawa procesowego zobowiązana jest ona do podniesienia stosownego zarzutu i opisanie w jaki sposób do niego doszło, wykazując dodatkowo, że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd Najwyższy podkreśla nadto, że nie może pominąć bezwzględnie obowiązujących wymagań, które prawo procesowe przewiduje dla odwołań od uchwał KRS. Merytoryczne

rozpoznanie odwołania w tej sprawie, przy wyraźnych deficytach wywiedzonego środka zaskarżenia, byłoby działaniem nieuprawnionym.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie na zasadzie art. 398⁶ § 2 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

[SOP]

[ms]