



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania E.M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 8 listopada 2023 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].,
ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r., poz. 531,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 20 lutego 2024 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę Krajowej
Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

E.M. (dalej także: kandydatka, skarżąca), na podstawie art. 44 u.KRS
zaskarżyła w całości uchwałę Nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS
lub Rada) z dnia 8 listopada 2023 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o

powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2023 r., poz. 531 (dalej także: Uchwała).

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r. pod poz. 531, zgłosiła się E.M. – sędzia Sądu Okręgowego w Ł.

Na posiedzeniu 8 listopada 2023 r. zespół członków KRS przyjął stanowisko o rekomendowaniu Radzie kandydatki na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego 2 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”.

W uzasadnieniu stanowiska zespołu wskazano, że za rekomendowaniem E.M. przemawiały (ocenione łącznie): wieloletnie i bogate doświadczenie orzecznicze, wysoka ocena kwalifikacji, studia podyplomowe oraz jednogłośnie poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...].

Krajowa Rada Sądownictwa – nie podzielając stanowiska zespołu – uznała, że Prezydentowi RP nie zostanie przedstawiony wniosek o powołanie E.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

W głosowaniu na posiedzeniu KRS 8 listopada 2023 r. oddano 6 głosów „za” kandydaturą E.M., przy braku głosów „przeciw” i 9 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 15 głosów), zatem kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Rada wskazała, że przy podejmowaniu decyzji kierowała się oceną kwalifikacyjną oraz doświadczeniem zawodowym kandydatki.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że nie mogła jednak pominąć informacji o epizodzie aktywności pozaorzeczniczej skarżącej, polegającym na podpisaniu przez nią apelu wzywającego „wszystkie zobowiązane organy do pełnego wykonania postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) i 15 lipca 2021 r. (C-719/19), w tym do natychmiastowego zaprzestania działania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego”.

Rada uznała, że kandydatka podpisując powyższy apel, zajęła stanowisko w toczącej się debacie publicznej, czego sędzia, pełniąc służbę, nie powinien się dopuszczać. Wątpliwości co do postawy kandydatki

i jej działalności publicznej w powyższym zakresie zdecydowały o uznaniu przez Radę, że w niniejszej procedurze konkursowej nie spełnia ona kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP do powołania.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że uwzględniła opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...], które na posiedzeniu 11 października 2023 r. pozytywnie zaopiniowało kandydatkę 10 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”.

Rada wyjaśniła, że o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP E.M. z wnioskiem o powołanie zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a przede wszystkim ocena postawy kandydatki w kontekście jej aktywności pozaorzeczniczej i prowadzenia działalności publicznej, której sędzia nie powinien się dopuszczać. Z powyższych względów Rada uznała, że kandydatura ta nie wypełnia kryteriów wyboru na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w stopniu uzasadniającym przedstawienie jej z wnioskiem o powołanie.

Skarżąca wniosła odwołanie od Uchwały w ustawowym terminie.

E.M. zarzuciła Uchwale:

1. naruszenie przepisów prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS), to jest:

a. art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 19 ust. 1-2 i 5 Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa poprzez:

– dokonanie oceny kandydatury skarżącej bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny oraz sprzecznie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącej,

– oparciu decyzji w zakresie nieprzedstawienia kandydatury skarżącej na przesłance pozaustawowej

co skutkowało wydaniem Uchwały o nieprzedstawieniu wniosku skarżącej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...];

2. obrazę prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 u.KRS) w postaci:

a. art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest brak dokonania oceny kandydatki na podstawie przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP nie przedstawiono wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...]. skarżącej kandydatki.

Skarżąca wniosła o uchylenie Uchwały w zakresie nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie E.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...] i przekazanie tego wniosku do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa nie złożyła odpowiedzi na odwołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. 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 przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zaznaczyć należy, że ten rodzaj postępowania odwoławczego przed Sądem Najwyższym nie stanowi sądowego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy powszechne i wojskowe, ale stanowi sądową kontrolę aktów władzy publicznej mającą przeciwdziałać naruszaniu konstytucyjnie gwarantowanych wolności lub praw jednostki.

Podstawy odwołania nie mogą zatem stanowić zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 8 października 2014 r., III KRS 45/14; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; 27 marca 2019 r., I NO 59/18). Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata lub w sposobie zastosowania doń ustawowych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie jego kwalifikacji

(zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; 27 marca 2019 r., I NO 59/18).

W konsekwencji, odwołanie wniesione na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS może prowadzić jedynie do formalnej kontroli stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania prawem określonych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu 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). Stanowisko to znalazło też potwierdzenie ze strony pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 i następnie było potwierdzone w kolejnych orzeczeniach (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz 27 maja 2008 r., SK 57/06).

Uchylenie przez Sąd Najwyższy uchwały KRS na podstawie własnej oceny merytorycznej kandydatury, zwłaszcza gdyby dokonana przez Sąd Najwyższy ocena kandydata wiązała KRS w określony sposób, naruszałaby art. 179 Konstytucji RP.

Z przepisu tego wynika, że jedynie KRS posiada kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. Kompetencji tej Sąd Najwyższy nie może czynić pozorną lub w jakikolwiek sposób jej ograniczać w ramach sprawowania kontroli legalności uchwał KRS. Kontrola sprawowana przez Sąd Najwyższy ma bowiem charakter kasatoryjny i nie może wiązać się z jakimkolwiek wiązaniem KRS określonymi wytycznymi w zakresie oceny kandydatów ubiegających się o nominację sędziowską.

2. W świetle art. 33 w związku z art. 35 u.KRS. Rada podejmuje uchwałę po wszechstronnym rozważeniu sprawy i ma obowiązek procedować na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień, o ile zostały złożone, kierując się oceną kwalifikacji kandydatów, uwzględniając ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; także uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

Jednocześnie żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów” (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 2 lutego 2021 r., I NKRS 18/21). Wybór kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie nie może być także redukowany do wyników zastosowania określonego, matematycznego algorytmu (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 5 września 2013 r., III KRS 212/13; 24 września 2014 r., III KRS 43/14; 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

Dodatkowo, na podstawie art. 42 ust. 1 u.KRS Rada zobowiązana jest do sporządzenia uzasadnienia uchwały podejmowanej w sprawach indywidualnych. Przepisy te, wraz z art. 60 Konstytucji RP, który chroni prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, tworzą zasadnicze ramy kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. To właśnie uzasadnienie uchwały pozwala w pierwszej kolejności dokonać Sądowi Najwyższemu oceny prawidłowości kierowania się kryteriami oceny sformułowanymi w art. 33 i art. 35 u.KRS w sposób, który nie stanowiłby nieuprawnionej oceny merytorycznej kandydatów. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi (racjonalnymi) kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia uchwały (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19). Z tego też powodu, w uzasadnieniu należy wskazać te kryteria, które stanowiły przesłankę decydującą o odmowie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego tak, aby można było stwierdzić, że w trakcie procedury konkursowej o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu danego kandydata na stanowisko sędziowskie decydowały racjonalne kryteria oceny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

Artykuł 42 u.KRS nie określa wymaganej treści uzasadnienia, która determinowana jest jego funkcją. Oczywiście jest, że uzasadnienie uchwały Rady nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NO 30/19).

Treść uzasadnienia nie może też być zdawkowa i sprowadzać się do gołosłownego zapewnienia o zastosowaniu przejrzystych oraz obiektywnych kryteriów oceny. Jak sama nazwa wskazuje, uzasadnienie ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

3. Przy rozpatrywaniu środka zaskarżenia jakim jest odwołanie od uchwały KRS, zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 u.KRS). Dlatego też, Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Sąd Najwyższy już wskazywał, że na gruncie k.p.c. przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia jest interes prawny i pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*), także wtedy, gdy przepisy prawa wyraźnie tego warunku nie określają, przy czym interes publiczny uzasadniać może wyjątki od tej zasady (zob. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z: 15 maja 2014 r., III CZP 88/13; 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 57; wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NO 37/20). Tym samym, co do zasady, uchwały Rady są zaskarżalne jedynie w zakresie ściśle wyznaczonym przez interes osoby wnoszącej odwołanie.

W realiach niniejszej sprawy skarżąca ma interes prawny w zaskarżeniu Uchwały w całości, tj. w zakresie nieprzedstawienia jej kandydatury Prezydentowi RP na urząd, którego konkurs dotyczy, a zatem zakres zaskarżenia nie wykracza poza określone prawem granice dopuszczalności zaskarżenia uchwały.

4. Rada nie kwestionowała dorobku orzeczniczego i osiągnięć zawodowych skarżącej.

O nierekomendowaniu skarżącej zadecydowało w głównej mierze podpisanie apelu wzywającego „wszystkie zobowiązane organy do pełnego wykonania postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) i 15 lipca 2021 r. (C-719/19), w tym do natychmiastowego zaprzestania działania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego”.

W świetle treści uzasadnienia, podpisanie ww. apelu stanowi właściwie jedyny konkretny powód, dla której odmówiono kandydatce kwalifikacji pozwalających przedstawić ją do powołania na urząd sędziego, przy jednoczesnym faktycznym zignorowaniu pozostałych kryteriów.

Rada uznała, że podpis pod publicznym apelem o wykonanie wyroków TSUE jest okolicznością wystarczającą do tego, by pominąć w ocenie kryteria przyjęte przez samą KRS, w tym jednogłośnie poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...]. oraz zespołu członków KRS. Podpisanie się przez sędziego pod apelem w kontekście silnej polaryzacji społecznej, której elementem są również niektóre orzeczenia TSUE może budzić wątpliwości, jako forma zaangażowania się w trwającą kontrowersję o naturze politycznej. Jednak rację ma skarżąca, że treść tego apelu, w jego warstwie literalnej sprowadzała się do problematyki wywiązywania się przez RP z jej zobowiązań międzynarodowych (wezwanie organów Państwa do wypełnienia obowiązku wynikającego z obowiązującego Polskę prawa unijnego) i jako taka – *in abstracto* – może zostać uznana za niekontrowersyjną.

Jednak biorąc pod uwagę głęboką polaryzację społeczną wokół sporów politycznych, których wyrazem był również wspomniany apel, potraktowanie go jako jedynej okoliczności przesądzającej o negatywnej ocenie kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego kandydatki, też należałoby uznać za wyraz zaangażowania po którejś ze stron głębokiego sporu.

Dlatego nie można się zgodzić ze stanowiskiem, w myśl którego jednostkowa sytuacja, którą nawet w określonym kontekście można odczytywać jako kontrowersyjną dla sędziego, powinna przeważać nad całokształtem oceny doświadczenia zawodowego i oceny kwalifikacyjnej kandydatki.

Mając powyższe na uwadze, zasadny okazał się zarzut z pkt 1 odwołania, a Uchwałę należy uznać za wydaną z naruszeniem kryteriów przyjętych przez samą KRS na podstawie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 u.KRS. Wobec uwzględnienia odwołania skarżącej w oparciu o ww. zarzut rozpoznanie naruszenia przepisów prawa materialnego podniesionego przez skarżącą okazało się zbędne.

5. Na marginesie wskazać należy, że jeżeli Rada nie wskazuje w postępowaniu nominacyjnym żadnego kandydata, to w odniesieniu do kandydata spełniającego kryteria ustawowe do powołania na dane stanowisko sędziowskie, uzasadnienie negatywnej decyzji odmawiającej przedstawienia do powołania jest szczególnie istotne i musi być bardzo przekonujące. Skoro kandydatka spełnia kryteria, które wskazał ustawodawca i które przyjęła w danym postępowaniu sama Rada, a ocena kwalifikacyjna i doświadczenie zawodowe kandydatki bez wątpienia dodatkowo przemawiają za jej przedstawieniem do powołania, decyzja negatywna nie może zostać uznana za zgodną z prawem.

Wprawdzie KRS cieszy się znaczną swobodą oceny poszczególnych kandydatów, nie oznacza to jednak, że swoboda wyboru osób, które zostaną przedstawione Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jest nieograniczona (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NO 19/19). Zważywszy, iż na jedno wolne miejsce zgłosił się jeden kandydat, to KRS nie musiała dokonywać wyboru kandydatów, którzy w największym stopniu spełniają przyjęte kryteria. Ta okoliczność zawężała margines uznania jakim Rada dysponuje w ramach oceny dokonywanej w postępowaniu kwalifikacyjnym. Co więcej KRS zadeklarowała, że kierowała się oceną kwalifikacyjną i doświadczeniem zawodowym kandydatki i jednocześnie nie wskazała okoliczności, które pozwalałyby uznać, iż nie spełnia ona któregoś z tych kryteriów w stopniu wystarczającym do przedstawienia jej kandydatury z wnioskiem o powołanie.

Z tych względów konieczne było uchylenie Uchwały w całości na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

[a]

[K.O.]