



Sygn. akt I NKRS 51/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z odwołań: S. O. oraz I. S. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z 19 stycznia 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonego w Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 898, z udziałem K. R.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 października 2022 r.,

- I. uchyła zaskarżoną uchwałę w odniesieniu do K. R. i S. O.;**
- II. odrzuca odwołanie I. S..**

UZASADNIENIE

Uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako: „KRS” lub „Rada”) Nr [...] z 19 stycznia 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 898, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej został przedstawiony wniosek o powołanie

K. R. do pełnienia urzędu sędziego we wskazanym w uchwale sądzie. W tej samej uchwale KRS postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi następujących kandydatów: T. K., S. K., P. K., W. M., A. M., S. O., A. O., T. R., I. S. oraz J. T..

W uzasadnieniu powyższej uchwały Rada wskazała, że Zespół Opiniujący KRS w wyniku głosowania przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji S. O. na pierwszym miejscu (kandydat uzyskał 3 głosy „za”, przy czym nikt nie wstrzymał się od głosu w odniesieniu do jego kandydatury ani nie zagłosował „przeciw”) oraz na drugim miejscu S. K.. KRS ograniczyła się jednak do stwierdzenia, że: „Wprawdzie zespół rekomendował Radzie Pana S. O. i Panią S. K., jednak to Rada dokonuje wyboru, a w tym wypadku oceniła wyżej kandydaturę Pana K. R.. Rada argumentowała, że K. R. posiada doświadczenie zawodowe zdobyte m.in. podczas zatrudnienia na stanowisku poborcy skarbowego w [...] Urzędzie Skarbowym w T., asystenta sędziego w Sądzie Rejonowym w B., a także wynikające z pracy w ramach delegacji do Departamentu Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, w którym pełnił obowiązki głównego specjalisty, następnie zajmował stanowisko Naczelnika [...] Wydziału Procesowego w/w Departamencie, później Zastępcy Dyrektora, a od 15 czerwca 2020 r. jest Dyrektorem tegoż Departamentu. Rada przytoczyła w treści uzasadnienia uchwały obszernie cytaty z pochlebnych opinii sporządzonych przez zwierzchników służbowych K. R.. KRS skonkludowała, że uwzględniła doświadczenie zawodowe wszystkich uczestników procedury konkursowej, jak również poziom ich wiedzy prawniczej oraz dorobek naukowo-dydaktyczny i stwierdziła, że posiadają oni odpowiednie kwalifikacje, jednak powyższe kryteria wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania wypełnia K. R.. W ocenie Rady, wiedza teoretyczna K. R. w połączeniu z doświadczeniem w stosowaniu przepisów prawa wynikającym z pracy w [...] Urzędzie Skarbowym w T. oraz w ramach delegacji do Departamentu Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości stanowi gwarancję należytego wykonywania obowiązków na stanowisku sędziego. KRS lakonicznie wskazała, że choć K. R. nie spełnia wymogu

formalnego dotyczącego stażu zawodowego, to znajduje zastosowanie w jego przypadku art. 6 § 3 p.u.s.a.

Pismem z 14 marca 2022 r. S. O. wniósł odwołanie od powyższej uchwały KRS, zaskarżając ją w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie K. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. oraz nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej o powołanie jego osoby do pełnienia tego urzędu.

Odwołujący się zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

1. prawa materialnego:
 1. art. 6 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021, poz. 137, dalej jako: p.u.s.a. poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wyjątkowy przypadek, o którym mowa w tym przepisie, odnosi się do osoby kandydata, a nie do sytuacji sądu;
 2. art. 6 § 3 w związku z art. 6 § 1 pkt 6 i 7 p.u.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w przypadku uczestnika zachodzą jakiekolwiek podstawy do możliwości zastosowania zwolnienia z obowiązku odbycia wymaganego stażu pracy;
3. przepisów postępowania:
 1. art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 269, dalej jako: u.KRS) poprzez przekroczenie granic swobodnego uznania polegające na pominięciu kryteriów oceny kandydatów, jak również poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy oraz dowolność rozstrzygnięcia;
 2. art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie motywów jej podjęcia, a także brak wskazania przesłanek wyjątkowej sytuacji, dla której uczestnik miałby zostać zwolniony z odbycia wymaganego ustawą stażu pracy zawodowej.

Odwołujący się S. O. zawniósł o uchylenie uchwały w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania koncentrował się na fakcie zaniechania przez Radę podania przyczyn, które legły u podstaw przyjęcia wniosku, że co do S. O. znajduje zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a.

Pismem z 10 marca 2022 r. odwołanie od w/w uchwały KRS wniosła I. S.. Powołując się na art. 44 ust. 1-3 U.KRS złożyła odwołanie od uchwały Nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 stycznia 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 898 w całości.

Odwołująca się powołując się na art. 398³ k.p.c. zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 33 ust. 1 i 2 w zw. z art. 29 ust.2 u.KRS w zw. z art. 401 k.p.c. poprzez brak prawidłowego zawiadomienia o stawiennictwie uczestniczki celem złożenia wyjaśnień, co skutkowało miało pozbawieniem jej możliwości realnego udziału w rozpatrywaniu jej kandydatury na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W..

Odwołująca się zawnioskowała o uchylenie uchwały KRS nr [...] z 19 stycznia 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r. w całości.

Skarżąca argumentowała, że nie została prawidłowo powiadomiona o terminie posiedzenia Zespołu Opiniującego KRS, w konsekwencji czego nie mogła osobiście zaprezentować swojej kandydatury. Wyjaśniła, że wiadomość o terminie posiedzenia została przez Biuro KRS przesłana za pośrednictwem poczty elektronicznej, a jej skrzynka zakwalifikowała ją jako spam, co skutkowało miało brakiem możliwości zapoznania się z jej treścią.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS Sąd Najwyższy ocenia zgodność zaskarżonej uchwały z prawem, stosując przy tym przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej.

Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej determinuje granice kognicji Sądu Najwyższego w sprawach zainicjowanych odwołaniami uczestników postępowań nominacyjnych. Stosownie do dyspozycji art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Regułą tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze u.KRS, który ogólnie stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (tak też wyroki Sądu Najwyższego z: 15 stycznia 2019 r., I NO1/18; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 8 października 2014 r., III KRS 45/14).

Za ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego uważać należy pogląd, że kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W świetle obowiązujących regulacji prawnych niedopuszczalna jest natomiast merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady, co do oceny kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby. Kontrola Sądu Najwyższego nie oznacza bowiem, że uczestniczy on w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego, jego rola ogranicza się do dokonania weryfikacji legalności uchwał KRS. Sąd Najwyższy bada zatem, czy Rada przy podejmowaniu uchwały przestrzegała ustawowych warunków powołania na stanowisko sędziego i nie naruszyła reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem.

Oceniając zgodność uchwały z prawem Sąd Najwyższy nie dokonuje ponownej oceny kandydatów do objęcia stanowiska sędziowskiego, lecz jedynie weryfikuje, czy nastąpiło zarzucone w odwołaniu naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na jego wynik, w tym w szczególności, czy Rada stosowała właściwe kryteria oceny kandydatów, czy nie przekroczyła granic swobodnego uznania.

W ocenie Sądu Najwyższego odwołanie S. O. zasługiwało na uwzględnienie, ponieważ KRS przy podejmowaniu uchwały Nr [...] z 19 stycznia 2022 r. w

przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. dopuściła się naruszenia przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Sąd Najwyższy zaznacza jednak, że nie podziela w całości argumentacji przedstawionej przez odwołującego się.

Co do zasady, wszyscy kandydaci do powołania na urząd sędziego powinni spełniać wstępne wymogi kwalifikacyjne, czyli kryteria formalne, do których należy w szczególności staż zawodowy. Artykuł 6 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 137, dalej jako: p.u.s.a.) wprost stanowi, że do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, co najmniej dwa lata.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 2 kwietnia 2014 r., III KRS 9/14 wyraził pogląd, który Sąd Najwyższy orzekający w niniejszym Składzie w pełni podziela, że uzasadnienie uchwały KRS obligatoryjnie powinno zawierać wywód wskazujący, dlaczego Rada uznała, że do kandydata niespełniającego wymogów formalnych odnoszących się do stażu zawodowego, znajduje zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a. uprawniający do powołania kandydata na stanowisko sędziego mimo krótszych niż określone w § 1 pkt 7 okresów pozostawania na stanowiskach wymienionych w tym punkcie lub wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Sąd Najwyższy zaznacza, że nie kwestionuje kompetencji KRS do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego kandydata niespełniającego wymogu formalnego, o którym mowa w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., skoro przyznana została jej przez ustawodawcę. Wskazać jednak należy, że jeśli Rada decyduje się na zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a., to powinna wskazać z jakich względów, w jej ocenie do konkretnego kandydata ta regulacja znajduje zastosowanie. Zaniechanie

wyjaśnienia tej okoliczności skutkuje niemożnością dokonania weryfikacji, czy decyzja Rady w tym zakresie została podjęta na podstawie jasnych, weryfikowalnych i niedyskryminujących kryteriów. W rozpoznawanej sprawie było to tym bardziej pożądane, gdyż jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, wszyscy uczestnicy postępowania, poza wybranym przez Radę do przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., spełniali kryteria formalne, w tym odnoszące się do stażu zawodowego. Tymczasem KRS ograniczyła się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały jedynie do stwierdzenia: „(...) zaś wskazany kandydat choć nie spełnia kryterium, określonego w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., to jednak ma do niego zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a.”.

Analiza treści zaskarżonej uchwały, a także Karty Zgłoszenia Kandydata K. R. i załączonych do niej dokumentów prowadzą do wniosku, że zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a do jego kandydatury nie było oczywiście uzasadnione, nie tylko dla odwołującego się S. O., ale także dla Sądu Najwyższego. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 5 czerwca 2013 r., III KRS 199/13, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że zaliczeniu do okresu stażu zawodowego podlega tylko okres po uzyskaniu przez kandydata wymaganego wykształcenia prawniczego. Warunkiem objęcia wszystkich innych stanowisk lub wykonywania zawodów wymienionych w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., uprawniających do kandydowania po upływie wymaganego okresu pracy, jest posiadanie wykształcenia prawniczego, ewentualnie także ukończenie aplikacji. Nie ma zaś podstaw do odmiennego traktowania okresu pozostawania na stanowiskach w instytucjach publicznych. Tymczasem wybrany przez Radę kandydat uzyskał tytuł magistra nauk prawnych 23 stycznia 2015 r., wobec czego w dniu podejmowania uchwały przez KRS (19 stycznia 2022 r.) posiadał niespełna 7 – letni staż zawodowy. Tymczasem KRS niezasadnie uwzględniła zatrudnienie K. R. na stanowisku poborcy podatkowego w [...] Urzędzie Skarbowym w T. w okresie od czerwca 2008 r. do września 2010 r. (łącznie 2 lata i 2 miesiące), czyli jeszcze przed ukończeniem przez niego wyższych studiów prawniczych. Choć K. R. nie przedłożył wraz z Kartą Zgłoszenia Kandydata kopii umowy, na podstawie której został zatrudniony na stanowisku poborcy podatkowego, czy innego dokumentu,

który wskazywałby na wykonywany przez niego wówczas zakres czynności, to fakt, że do ich przedsięwzięcia nie było konieczne posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego *per se* dowodzi, że stanowisko to nie wiązało się bezpośrednio ze stosowaniem prawa. Co do zasady, działania poborcy skarbowego nakierowane są na egzekwowanie należności publiczno-prawnych, czyli podejmowanie działań technicznych, egzekucyjnych. Nie może się zatem ostać wniosek, że zdobycie tego typu doświadczenia zawodowego kandydata stanowi egzemplifikację „wyjątkowego przypadku”, o którym w art. 6 § 3 p.u.s.a.

Sąd Najwyższy uwzględnił zatem odwołanie S. O., gdyż KRS dopuściła się naruszenia art. 6 § 3 p.u.s.a. poprzez jego błędną wykładnię oraz art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ust. 1 u.KRS. Sąd Najwyższy zaznacza jednak, że nie podziela opinii odwołującego się, że art. 6 § 3 p.u.s.a. traktując o „wyjątkowym przypadku” odnosi się do sytuacji sądu, a nie kandydata. Przywołane przez odwołującego się poglądy doktryny w tym zakresie (patrz: str. 3 odwołania) są nieprzekonywujące z uwagi na brak oparcia w literalnym brzmieniu tegoż przepisu.

Orzeczenie w zakresie odwołania S. O. wydane zostało na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u. KRS.

Natomiast odwołanie skarżącej I. S. nie podlegało merytorycznemu rozpoznaniu.

Sąd Najwyższy wskazuje, że skarżąca nieprawidłowo, gdyż nieprecyzyjnie zredagowała zarzut naruszenia przepisu Kodeksu postępowania cywilnego. Ograniczyła się jedynie do przywołania art. 398³ k.p.c. w sytuacji, gdy ów przepis dzieli się na mniejsze jednostki redakcyjne (paragrafy i punkty), wobec czego winna była zredagować zarzut dotyczący naruszenia art. 398³ k.p.c. z uwzględnieniem tej okoliczności.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie jest elementem konstrukcyjnym skargi kasacyjnej; uchybienia w zakresie tego wymagania nie podlegają naprawieniu i skutkują odrzuceniem skargi kasacyjnej *a limine* jako niedopuszczalnej (art. 398⁶ § 2 i 3 w związku z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.). Dotyczy to przede wszystkim konieczności samego przytoczenia podstaw kasacyjnych, tj. wskazania naruszonych przepisów prawa i postaci tego naruszenia, ale także uzasadnienia podstaw kasacyjnych

przez wyjaśnienie, na czym naruszenie to – zdaniem skarżącego – polegało i jaki mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie to powinno być wyodrębnione w sposób redakcyjny i treściowy wśród pozostałych elementów skargi (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1181/00; 29 stycznia 2016 r., IV CSK 525/15; 12 czerwca 2020 r., I CSK 799/19).

Jak zaznacza się w literaturze, należy odróżnić samo formalne powołanie się przez skarżącego na jedną z podstaw kasacyjnych przewidzianych w art. 398³ § 1 k.p.c. od wymagania przytoczenia tych podstaw. Podstawę kasacyjną określoną w art. 398³ § 1 k.p.c. należy uściślić przez jej konkretyzację z punktu widzenia potrzeby zaskarżenia błędnego, w ocenie skarżącego, orzeczenia sądu (zob. T. Wiśniewski, objaśnienia do art. 398⁴, [w:] D. Dończyk, J. Iwulski, G. Jędrejek, I. Koper, G. Misiurek, M. Orecki, P. Pogonowski, S. Sołtysik, D. Zawistowski, T. Zembrzuski, T. Wiśniewski, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367-505(39), Warszawa 2021). Spełnienie warunku przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia polega na tym, że skarżący powinien wskazać, na jakiej z przewidzianych w art. 398³ § 1 k.p.c. podstaw kasacyjnych opiera skargę kasacyjną, przytoczyć – oznaczone numerem artykułu (paragrafu, ustępu) ustawy – naruszone przepisy prawa i wyjaśnić, na czym ich naruszenie polega, oraz wykazać, że naruszenie przepisów postępowania mogło mieć wpływ na wynik sprawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1997 r., sygn. akt III CKN 13/97, z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08).

Wobec braku precyzyjnego oznaczenia tych przepisów, Sąd Najwyższy uznał zarzuty zgłoszone przez I. S. za pozorne i na podstawie art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. w zw. z art. 398 § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u. KRS orzekł, jak w pkt 2 sentencji w zakresie odwołania I. S..

Sąd Najwyższy ubocznie stwierdza, że skarżąca Iwona Irena Sobieska nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w części dotyczącej rozstrzygnięcia o innych kandydatach, którzy nie zostali przedstawieni Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W.. Z tego względu jej odwołanie w zakresie, w którym zaskarżyła uchwałę KRS odnośnie

kandydatów innych niż ona sama i K. R., jej odwołanie odrzucono na podstawie art. 398⁶ § 2 *in fine* k.p.c. w zw. z 44 ust. 3 u.KRS.

[as]