



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 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 26 kwietnia 2024 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Ł., ogłoszonym w
Monitorze Polskim z 2023 r., poz. 531,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 18 września 2024 r.,

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

Mirosław Sadowski Aleksander Stępkowski Paweł Wojciechowski

UZASADNIENIE

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego
w Sądzie Apelacyjnym w Ł., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r.
pod poz. 531, zgłosiła się E.M. (dalej także: „kandydatka”, „skarżąca”) – 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 Ł.

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS lub Rada) – 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 Ł.

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.

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

E.M. zaskarżyła uchwałę KRS z 8 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy wyrokiem z 20 lutego 2024 r. w sprawie o sygnaturze I NKRS 4/24, uchylił zaskarżoną uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z 8 listopada 2023 r. i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

Na posiedzeniu 24 kwietnia 2024 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa, przyjął stanowisko o nierekomendowaniu Radzie kandydatki na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego – członkowie zespołu nie oddali głosów „za” kandydaturą ani głosów „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”.

W ocenie zespołu kandydatka nie spełnia kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym rekomendowanie jej Radzie. Wskazano, że Zespół wziął pod uwagę – dokonując oceny łącznej – m.in. ocenę kwalifikacyjną kandydatki,

informacje dokumentujące jej doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, a także opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w Ł. oraz inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia kandydatki. Zespół uznał, że kandydatka prezentuje w swoim zachowaniu postawę przejawiającą się w aktywności publicznej, jakiej pełniący służbę sędziego przejawiać nie powinien. Zespół podniósł, że nie kwestionując doświadczenia orzeczniczego kandydatki, zdaniem zespołu wątpliwości odnośnie do charakteru aktywizmu publicznego kandydatki zadecydowały o braku rekomendacji jej kandydatury na stanowisko, o które się ubiega.

Krajowa Rada Sądownictwa, dzieląc stanowisko zespołu, uznała, że Prezydentowi RP nie zostanie przedstawiony wniosek o powołanie kandydatki do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Ł. W głosowaniu na posiedzeniu KRS 26 kwietnia 2024 r. oddano na kandydatkę 2 głosy „za” oraz 1 głos „przeciw”, przy 12 głosach wstrzymujących się” (ogółem oddano 15 głosów), zatem jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W uzasadnieniu KRS ponownie wskazała, że uwzględniła opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w Ł., ale uznała, że poparcie tego gremium nie może przeważać nad wątpliwościami odnoszącymi się do prezentowanej przez kandydatkę postawy. Rada wyjaśniła, że o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatki z wnioskiem o powołanie zadecydowały w szczególności wątpliwości odnośnie do prezentowanej przez nią postawy, przejawiającej się w nieakceptowanym aktywizmie publicznym. Na tej podstawie Rada doszła do wniosku, że kandydatka nie spełnia kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie jej kandydatury do powołania na urząd sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Ł.

Kandydatka na podstawie art. 44 u.KRS zaskarżyła w całości uchwałę Nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 26 kwietnia 2024 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Apelacyjnym w Ł., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2023 r., poz. 531 (dalej także: Uchwała).

Skarżąca zarzuciła Uchwale:

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

a. art. 33 ust. 1 u.KRS w związku z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w związku 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,

- oparcie 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 Ł.;

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 Ł. skarżącej.

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 Ł. 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. Zaskarżona Uchwała jest drugą z kolei uchwałą KRS w tym samym postępowaniu nominacyjnym, po uchyleniu przez Sąd Najwyższy wcześniejszej, pierwszej uchwały.

Zaskarżona Uchwała powiela naruszenia stwierdzone w uchwale wcześniej uchylonej.

Przy pierwszej uchwale 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”, a w świetle treści uzasadnienia pierwszej uchwały, podpisanie ww. apelu stanowiło właściwie jedyny konkretny powód, dla której odmówiono kandydatce kwalifikacji pozwalających przedstawić ją do powołania na urząd sędziego, przy jednoczesnym faktycznym zignorowaniu pozostałych kryteriów.

Przy obecnie zaskarżonej Uchwale, KRS wskazała w szczególności na „[...] wątpliwości odnośnie do prezentowanej przez nią postawy, przejawiającej się w nieakceptowanym aktywizmie publicznym [...]”.

W uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały użyto odmiennych sformułowań w stosunku do pierwszej uchylonej uchwały, jednakże istota przedstawionych argumentów i wniosków pozostaje niezmienną. Pomimo różnic w doborze słów, treść merytoryczna oraz intencje zawarte w Uchwale są tożsame z uprzednio przyjętymi w pierwszej uchwale.

5. W świetle powyższego doszło do naruszenia art. 398²⁰ k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. Związanie Rady wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy wynika z wyraźnego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 44 ust. 3 u.KRS), ale też z konstytucyjnej zasady współdziałania organów państwa wywodzonej z art. 60 Konstytucji RP. Naruszenie tego przepisu Konstytucji RP także okazało się zasadne.

Sąd Najwyższy wskazał Radzie w wyroku z 20 lutego 2024 r., I NKRS 4/24, na czym polegało naruszenie prawa i nie przełożyło się to na działanie KRS w sprawie.

Innymi słowy, skoro w postępowaniu wszczynanym z odwołania od uchwały KRS znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu kasacyjnym w sprawach cywilnych (art. 44 ust. 3 u.KRS), to stosuje się również art. 398²⁰ k.p.c. i w konsekwencji także Krajowa Rada Sądownictwa, w razie uchylenia jej uchwały przez Sąd Najwyższy, przy ponownym rozpoznaniu sprawy jest związana wykładnią prawa przyjętą w orzeczeniu kasacyjnym (wyroki Sądu Najwyższego z: 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; 24 września 2014 r., III KRS 42/14; 8 października 2014 r., III KRS 44/14; 23 kwietnia 2015 r., III KRS 13/15; 31 sierpnia 2017 r., III KRS 19/17).

Związanie „wykładnią prawa” w rozumieniu art. 398²⁰ k.p.c. oznacza konieczność zastosowania przez Radę przepisów w takim rozumieniu, w jakim zostały one zinterpretowane przez Sąd Najwyższy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2020 r., I NO 125/20).

Tym samym zasadne są też zarzuty naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 u.KRS, niezależnie od tego, że w uzasadnieniu uchwały Rada podkreśliła, że dokonując oceny kandydatki, kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS.

6. Przypomnieć należy, że Rada wskazane przez siebie kryteria winna zastosować, a nie pozorować ich stosowanie – wyboru kandydata, który zostanie przedstawiony Prezydentowi RP nie można odrywać od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19; 1 lipca 2020 r., I NO 17/20; 23 marca 2022 r., I NKRS 67/21).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie mógł więc oddalić odwołania w sytuacji, w której zaskarżona Uchwała KRS zawiera identyczne uchybienia co poprzednia uchwała uchylona już przez Sąd Najwyższy.

7. 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.

Mirosław Sadowski Aleksander Stępkowski Paweł Wojciechowski

[K.O.]

[ał]