



Sygn. akt I NO 94/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk (uzasadnienie)

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania B. Z.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2020 z dnia 12 marca 2020 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r. poz. 581,

z udziałem M. C. i T. z. T.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 grudnia 2020 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2020 z dnia 12 marca 2020 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 581, Krajowa Rada Sądownictwa na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019, poz. 84 ze zm., dalej:

u.KRS) postanowiła: przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie M. Z. C. i T. U. Z. T. do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. (pkt 1) oraz nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie B. Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. (pkt 2).

W uzasadnieniu Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) wskazała, że na dwa wolne stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r. pod poz. 581, zgłosiły się: M. Z. C. - sędzia Sądu Rejonowego w B., T. U. Z. T. - sędzia Sądu Rejonowego w Z. oraz B. Z. - sędzia Sądu Rejonowego w H..

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący Rady wyznaczył zespół, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych, przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Na posiedzeniu 6 marca 2020 r. zespół przeanalizował zgromadzone w sprawie materiały, omówił wszystkie kandydatury, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska. Zespół postanowił jednogłośnie rekomendować na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. kandydatury Pani M. Z. C. i Pani B. Z..

W uzasadnieniu stanowiska zespół wskazał, że za rekomendowaniem kandydatury M. Z. C. przemawiają (ocenione łącznie): odpowiedni staż i bogate doświadczenie zawodowe, wysoka ocena kwalifikacyjna, z której wynika wysoki poziom wiedzy i umiejętności kandydatki, doświadczenie zdobyte w trakcie orzekania w ramach delegacji w Sądzie Okręgowym w Z., ukończone studia podyplomowe. Za rekomendowaniem kandydatury B. Z. przemawiają natomiast (ocenione łącznie): odpowiedni staż i bogate doświadczenie zawodowe, wysoka ocena kwalifikacyjna, z której wynika wysoki poziom wiedzy i umiejętności kandydatki oraz ukończone studia podyplomowe. Zespół podkreślił, że przedstawiając powyższe rekomendacje uwzględnił dyspozycję art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS, zgodnie z którym, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż

jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kierując się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że kandydatki biorące udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 63 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020, poz. 365, dalej: p.u.s.p.). Rada podkreśliła, że dokonując oceny kandydatek, kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS i uwzględniła oceny kwalifikacji kandydatek, ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, uchwałę Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) z 29 stycznia 2020 r. i uchwałę nr 1 Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) z 31 stycznia 2020 r. w przedmiocie odroczenia opiniowania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Krajowa Rada Sądownictwa, po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, tylko częściowo podzieliła stanowisko zespołu i postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP wniosku o powołanie na urząd sędziego Sądu Okręgowego w Z. B. Z.. Przy podejmowaniu decyzji KRS kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatek.

Rada w uzasadnieniu uchwały przedstawiła sylwetki wszystkich kandydatek, w tym Odwołującej się. B. Z. urodziła się w 1974 r. w H.. W 1998 r. ukończyła na Uniwersytecie (...) w L. wyższe studia prawnicze z oceną bardzo dobrą, uzyskując tytuł magistra. Po ukończeniu pozaetadowej aplikacji sądowej, w 2001 r. złożyła egzamin sędziowski z oceną dobrą. Kandydatka w 2001 r. ukończyła również na Akademii Rolniczej w L. Międzywydziałowe Studium Pedagogiczne z wynikiem bardzo dobrym. Z dniem 1 sierpnia 2001 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w H.. Orzekała w sprawach karnych, cywilnych oraz w wydziale grodzkim. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 grudnia 2003 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego

Sądu Rejonowego w H.. Orzekała w IV Wydziale Grodzkim, pełniąc od marca 2008 r. do lipca 2009 r. funkcję Przewodniczącej Wydziału. Od lipca 2009 r. orzeka w II Wydziale Karnym Sądu Rejonowego w H.. Decyzją Ministra Sprawiedliwości od kwietnia do września 2019 r. była delegowana do pełnienia czynności sędziego w Sądzie Okręgowym w Z.. Orzekała w II Wydziale Karnym tego Sądu. Decyzją z sierpnia 2019 r. Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił wniosku Prezesa Sądu Okręgowego w Z. o przedłużenie kandydatce delegacji do orzekania w tym Sądzie.

Kandydatka ukończyła szereg studiów podyplomowych: na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w L. w 2011 r. w zakresie psychologii i komunikacji społecznej z wynikiem bardzo dobrym oraz na Uniwersytecie Jagiellońskim: w 2014 r. w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości gospodarczej i skarbowej z wynikiem bardzo dobrym, w 2015 r. w zakresie prawa karnego materialnego i procesowego z wynikiem bardzo dobrym, w 2016 r. w zakresie prawa dowodowego również z wynikiem bardzo dobrym i w 2018 r. w zakresie prawa medycznego i bioetyki także z wynikiem bardzo dobrym.

Kandydatka otrzymała ocenę kwalifikacyjną sporządzoną przez U. Z. - wizytatora do spraw karnych Sądu Okręgowego w Z.. Wizytator wskazała, że kandydatka ma bardzo dobre przygotowanie teoretyczne, systematycznie podnosi swoje kwalifikacje zawodowe przez udział w szkoleniach i studia podyplomowe. W zakresie stabilności orzecznictwa osiąga wyniki lepsze od wydziału i okręgu. Osiąga imponujące wyniki w zakresie kończenia spraw karnych i wykroczeniowych. Kandydatka zna przepisy prawa materialnego i proceduralnego. Prawidłowo sporządza uzasadnienia orzeczeń, dąży do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jest bardzo dobrze przygotowana do rozpraw. Nieliczne błędy nie mające wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie nie wpływają na ocenę pracy Pani sędzi. Badania aktowe i wyciągnięte na ich podstawie wnioski upoważniają do stwierdzenia, że opiniowana jest bardzo dobrym kandydatem do objęcia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w Z..

Rada uznała, że kandydaty M. C. i T. Z. T. są najbardziej wyróżniające w tym postępowaniu. Rada uwzględniła przede wszystkim, że kandydatki te wykazują się zdecydowanie najdłuższym stażem orzeczniczym, a tym samym największym i najbogatszym doświadczeniem zawodowym.

M. C. została powołana na stanowisko sędziego sądu rejonowego w 1997 r. posiada zatem niemal dwudziestotrzyletnie doświadczenie orzecznicze. Uzyskała pozytywną ocenę kwalifikacyjną, wskazującą na wysoki poziom jej wiedzy i umiejętności zawodowych. Ponadto orzekała w ramach delegacji w Sądzie Okręgowym w Z., ukończyła także studia podyplomowe. T. U. Z. T. została powołana do pełnienia urzędu sędziego sądu rejonowego w 1995 r. Posiada zatem dwudziestopięcioletnie doświadczenie orzecznicze. Otrzymała, co prawda, negatywną ocenę kwalifikacyjną, jednak Rada uwzględniła jej uwagi do oceny i nie podzieliła wniosków wizytatora. Analiza treści oceny nie pozwala bowiem na wysnucie wniosku tożsamego z końcową konkluzją wizytatora. Niewątpliwie kandydatka dopuściła się pewnych uchybień, natomiast nie miały one tak rażącego charakteru, aby miały skutkować negatywną oceną jej pracy. Rada uwzględniła przy tym chociażby, że poziom stabilności jej orzecznictwa jest zbliżony do średniej wydziału, czy okręgu, a także że poziom procentowy kończenia spraw kandydatki wynosi 67,3%, zaś w wydziale 60,7%. W sprawach karnych poziom załatwialności kandydatki to 38,8%, w wydziale 36,6%, a w okręgu 14,5%. Kandydatka sporządziła również 94% uzasadnień w terminie, co jest wynikiem lepszym od średniej wydziału i okręgu. Ponadto otrzymała pozytywną opinię Prezesa Sądu Rejonowego w Z., który podkreślił jej dużą wiedzę prawniczą, poszerzaną przez udział w szkoleniach zawodowych. Rada pozytywnie oceniając wyniki pracy tej kandydatki uznała, że w porównaniu do B. Z., na jej korzyść zdecydowanie przemawia znacząco dłuższy staż zawodowy.

B. Z. nie uzyskała tak dużego poparcia Rady jak M. C. i T. Z. T.. O wyborze tych kandydatek przesądził ich najdłuższy staż zawodowy i zdobyte doświadczenie orzecznicze. Rada uwzględniła, co prawda, wysoką ocenę kwalifikacyjną B. Z., jej doświadczenie zawodowe oraz ukończone studia podyplomowe, jednak nie mogła pominąć posiadanego przez nią zdecydowanie krótszego od wybranych kandydatek stażu orzeczniczego (o sześć i osiem lat).

Rada podkreśliła, że o wyborze M. C. i T. Z. T. w tym postępowaniu zadecydował zatem przede wszystkim posiadany przez nie najdłuższy staż orzeczniczy i najbogatsze doświadczenie zawodowe.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła także treść uchwały Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) z 29 stycznia 2020 r. o odstąpieniu od opiniowania kandydatów na stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w Z. oraz uchwały nr 1 Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) nr (...) z 31 stycznia 2020 r. w sprawie odroczenia opiniowania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Rada podkreśliła, że zgodnie z brzmieniem art. 35 ust. 3 u.KRS brak oceny kandydatów przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenie Ogólnego Sędziów Apelacji (...) nie stanowi przeszkody do przeprowadzenia niniejszego konkursu nominacyjnego.

Reasumując KRS stwierdziła, że o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M. C. i T. Z. T. do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. zdecydował całokształt przedstawionych powyżej okoliczności przedmiotowej sprawy, a przede wszystkim ich szerokie i bogate doświadczenie zawodowe oraz najdłuższy - ponad dwudziestoletni staż orzeczniczy.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 12 marca 2020 r. w głosowaniu tajnym - w związku ze zgłoszeniem przez członka Rady żądania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 zdanie 2 u.KRS - na kandydaturę: M. C. oddano 12 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 5 głosach „wstrzymujących się” oraz braku głosów „nieważnych”, w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów; T. Z. T. oddano 10 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw”, 6 głosach „wstrzymujących się” oraz 1 głosie „nieważnym” w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów, B. Z. oddano 6 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” przy 8 głosach „wstrzymujących się” i braku głosów „nieważnych”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

B. Z., na podstawie art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS w zw. z art. 398³ § 1 k.p.c. i art. 398⁴ §1 k.p.c. zaskarżyła powyższą uchwałę w następującym zakresie:

1. w odniesieniu do pkt I - w zakresie w jakim Rada postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. kandydaturę Pani T. U. Z. T.,

2. w odniesieniu do pkt II dotyczącego nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. kandydatury B. Z. - w całości.

Odwołująca się zarzuciła naruszenie:

1. prawa materialnego tj. art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, tj. brak dokonania oceny kandydatów na podstawie jednolitych, przejrzystych i jasno określonych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;

II. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia poprzez:

1. naruszenie art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 w zw. z art. 37 ust. 1 u.KRS poprzez:

- dokonanie oceny jej kandydatury bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, z pominięciem rzetelnej oceny jej kwalifikacji i konkurującej z nią kandydatki,

- 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,

- wydanie zaskarżonej uchwały z pominięciem stanowiska Zespołu dokonującego wnikliwej oceny kandydatów, która to ocena ma odzwierciedlenie w sporządzonej przez Zespół liście rekomendowanych kandydatów i niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały merytorycznych przesłanki takiej decyzji,

- oparcie zaskarżonej uchwały na niejednorodnych prezentacjach kandydatów przez członków Zespołu a w szczególności bardzo wybiórczej i skrótowej prezentacji skarżącej,

- brak uzasadnienia stanowiska Rady o nierekomendowaniu Odwołującej pomimo bardzo dobrej opinii i spełnieniu ustawowych kryteriów w sposób pełniejszy niż u rekomendowanej kandydatki;

2. naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura Odwołującej jest mniej wartościowa od kandydatury T. Z. T. w stosunku do której zaskarżoną uchwałą przedstawiono Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Z..

Odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na powyższe Rada wniosła o oddalenie odwołania B. Z. w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymała stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Rada odniosła się do wszystkich podniesionych przez Odwołującą zarzutów oraz podkreśliła, że Odwołująca nie wykazała, aby KRS w swoim postępowaniu dopuściła się naruszenia prawa. Uchwała, od której zostało wniesione odwołanie, zapadła w ramach przysługujących Radzie ustawowych kompetencji, na podstawie prawidłowo poczynionych ustaleń faktycznych i przy zastosowaniu wskazanych wyżej przepisów, a złożone odwołanie stanowi jedynie bezzasadną polemikę ze sformułowaną przez Radę oceną kwalifikacji poszczególnych kandydatek biorących udział w tym postępowaniu do sprawowania urzędu sędziego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie, jako niezasadne, nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 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. Stosownie do art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. Zgodnie natomiast z 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. Podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 8 października 2014 r., III KRS 45/14; z 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; z 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; z 1 lipca 2019 I NO 70/19). Stosownie zaś do treści art. 44 ust. 1 zd. pierwsze u.KRS odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; z 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; z 8 października 2014 r., III KRS 45/14). Odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej prowadzi natomiast do wniosku, iż Odwołująca określiła zakres zaskarżenia uchwały KRS w sposób wadliwy. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie jest zdania, że zawężony zakres zaskarżenia uchwały KRS, polegający na wskazaniu konkretnej rekomendowanej kandydatki (a nie wszystkich rekomendowanych przez Radę kandydatów), tj. zaskarżenie uchwały co do punktu 1 w części a nie w całości, w oparciu o zarzut naruszenia art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 i art. 37 ust. 1 u.KRS poprzez wybranie kandydatki „gorszej”, jest sprzeczny z art. 37 ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 2 u.KRS.

Zakres kognicji Sądu Najwyższego w ramach oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Kwestie rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego są domeną Rady, podobnie jak ocena doboru kryteriów, a także znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie poszczególnych kandydatów. Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego, a poza gestią

Sądu Najwyższego pozostają ustalenia faktyczne i ocena dowodów. Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści. Merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest konieczna (zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63; wyrok Sądu Najwyższego z 25 lutego 2013 r., III KRS 95/13).

Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej; realizacja art. 60 Konstytucji z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (zob. wyroki TK: z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63; z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 130; z 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK ZU 2002, nr 2, poz. 16; z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163; z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50).

Sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat art. 60 Konstytucji nie stwarza natomiast podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 Konstytucji RP, winna zatem obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej in casu procedury oceny kandydatury bądź kandydatur i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji statuuje z kolei zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Dlatego kontrola sądowa postępowania przed Radą w zakresie jej zgodności z tym przepisem powinna sprowadzać się do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Poddanie kontroli sądowej wyników postępowania przed KRS w takiej indywidualnej sprawie nie może natomiast znaczyć, że Sąd Najwyższy uczestniczyłby w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego. Przyjęcie za prawidłowy wskazanego przez odwołującą zakresu zaskarżenia uchwały KRS prowadziłoby natomiast do przeciwnego skutku. Sąd Najwyższy niejako zmuszony zostałby do stwierdzenia, że odwołująca jest kandydatką lepszą od rekomendowanej przez KRS, w konsekwencji uchylenie uchwały KRS tylko w zakresie rekomendacji kandydatury kwestionowanej przez Odwołującą. Nadto Sąd Najwyższy pozbawiony zostałby możliwości weryfikacji proceduralnej, czyli leżącej w kompetencji Sądu Najwyższego, wobec części uchwały obejmującej kandydaturę, której Odwołująca nie kwestionuje. Powyższe stoi w sprzeczności z art. 179 Konstytucji, który do wyłącznej kompetencji Rady, zastrzegł wybór kandydatów rekomendowanych Prezydentowi na urząd sędziego, gdyż wyrok uwzględniający tak skonstruowane odwołanie, skutkowałby ingerencją w kompetencje Rady, kontrolą merytoryczną uchwały KRS i to wszystko w wyłącznej dyspozycji Odwołującej. W tak zakreślonej

sytuacji prawnej Sąd Najwyższy pozbawiony zostałby możliwości zastosowania art. 60 Konstytucji poprzez ustalenie, czy KRS w ramach konkretnego postępowania nominacyjnego zastosowała jednolite kryteria wobec wszystkich kandydatów, co jest istotą postępowania odwoławczego ustanowionego w art. 44 ust. 1 u.KRS, a określone przez Odwołującą postępowanie sprowadzałoby się wyłącznie do merytorycznej weryfikacji decyzji KRS i umożliwienia Odwołującej ponownego rozpoznania jej kandydatury na urząd sędziego w wybranym postępowaniu nominacyjnym w miejsce kandydatury zakwestionowanej. O ile takie postąpienie mogłoby się znaleźć oparcie treści przepisu art. 398¹³ k.p.c., o tyle nie znajduje podstaw ani w art. 37 ust. 1 u. KRS. Wykładnia art. 398¹³ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 1 u.KRS nie może prowadzić do sprzecznego z prawem swobodnego dysponowania przez Odwołującą postępowaniem sądowym, skutkującym wkroczeniem w konstytucyjne kompetencje KRS. Zastosowana przez Odwołującą konstrukcja odwołania prowadzi do sytuacji, w której to od Odwołującej zależy ostateczna treść uchwały KRS (pomijając część niezaskarżoną uchwały - w tej części staje się ona prawomocna, art. 43 ust. 2 ustawy o KRS). Powyższy proces może również eskalować i prowadzić do wielokrotnego, wręcz niekończącego się, procesu wyboru kandydatów na stanowisko sędziego w konkretnym postępowaniu nominacyjnym, jeśli tylko kolejne uchwały Rady, podejmowane na skutek orzeczenia Sądu Najwyższego, będą skarżone częściowo („wycinkowo”), co jest sprzeczne z interesem publicznym.

W uchwale z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 57, Sąd Najwyższy przypomniał, że „granice zaskarżenia uchwały KRS wyznacza interes publiczny, [w] uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, której Sąd Najwyższy nadał moc zasady prawnej, zaznaczono, iż przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w postępowaniu cywilnym jest interes prawny i pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*), i to także wtedy, gdy przepisy prawa wyrażnie tego warunku nie określają”.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.KRS jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia

urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Jest to o tyle istotne, że tylko łączne rozpoznanie wszystkich kandydatur umożliwia zarówno realizację prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jak i jego późniejszą weryfikację w postępowaniu sądowym. Zgodnie bowiem z treścią art. 42 ust. 1 u.KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Rada jest zatem zobligowana do wyjaśnienia wszystkim kandydatom, jakimi kryteriami kierowała się przy wyborze kandydatów. Uzasadnienie decyzji Rady ma na celu umożliwienie kandydatom porównania swojej kandydatury z innymi (objaśnienie, dlaczego inni kandydaci, zdaniem Rady, okazali się lepsi) oraz zweryfikowanie czy zachowane zostały wszystkie zasady proceduralne postępowania nominacyjnego, w tym zastosowanie ustawowych kryteriów wyboru kandydatów w sposób jednolity, co poddaje się osądowi w toku postępowania sądowego. Jeżeli w toku postępowania nominacyjnego Rada nie zastosowała jednolitych kryteriów wyboru kandydatów lub dopuściła się innego naruszenia prawa, uchwała winna być uchylona, jako podjęta ją z naruszeniem prawa. W interesie każdego z uczestników postępowania sądowego, jak i w interesie publicznym jest nominowanie przez Prezydenta na urząd sędziego kandydatów wybranych w postępowaniu przeprowadzonym zgodnie gwarancjami konstytucyjnymi. W sytuacji, w której Sąd Najwyższy ocenia uchwałę Rady w sposób wybiórczy, tj. tylko wobec wskazanych przez Odwołującego kandydatów, nie ma mowy o kontroli procesu podejmowania uchwały w oparciu o gwarancje określone w przepisach art. 60 i 32 ust. 1 Konstytucji. Uznanie przez Sąd Najwyższy za zasadne zarzutów skierowanych wobec wybranych kandydatów prowadziłoby do kontroli merytorycznej częściowych decyzji podjętych przez Radę a nie procedury podjęcia całej uchwały jako aktu zwieńczającego postępowanie nominacyjne, w którym Rada zobowiązana jest do zachowania zasad określonych w Konstytucji i ustawie.

W myśl art. 43 ust. 1 u.KRS uchwała Rady staje się prawomocna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie. Stosownie zaś do treści art. 43 ust. 2 u.KRS jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań.

Ustawodawca wyraźnie zatem wskazał, że uchwała - niezależnie od woli Odwołującego - nie staje się prawomocna w zakresie kandydatów rekomendowanych, co do których nie wniesiono odwołania. Powyższe uniemożliwiłoby bowiem weryfikację uchwały pod względem realizacji praw określonych w art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji. Ustawodawca pozostawił kandydatowi swobodę w podjęciu decyzji, co do prawidłowości oceny jego kandydatury, gdyż Sąd Najwyższy nie kontroluje każdej uchwały KRS z urzędu, lecz dokonuje kontroli uchwały KRS wyłącznie na skutek wniesionego przez osobę uprawnioną odwołania. Jednakże brak jest podstaw do przyjęcia, że kontrola Sądu Najwyższego może prowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia uchwały, skutkującego dokonaniem wyboru kandydatów rekomendowanych na urząd sędziego, a takie byłyby konsekwencje przyjęcia proponowanej przez Odwołującą wykładni art. 43 ust. 2 u.KRS. Ustawodawca, kierując się wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego, skonstruował system awansu dla kandydatów na rząd sędziego, zapewniający obywatelom realizację praw zagwarantowanych w art. 60 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, w ten sposób, że mogą oni zgłosić swoją kandydaturę w określonym postępowaniu konkursowym, w którym ich kandydatura - niezależnie od ilości kandydatów oraz ilości wolnych stanowisk - będzie rozpatrzona w oparciu o kryteria określone w ustawie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano na to, że sprawowana przezeń kontrola obejmuje w szczególności ocenę tego, czy KRS w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 6 października 2015 r., III KRS 50/15; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 9 maja 2019 r., I NO 35/19; 10 października 2019 r., I NO 142/19; 27 maja 2020 r., I NO 41/19). Ocena prawidłowości działania KRS sprowadza się w tym zakresie do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Nie chodzi tu zatem o ocenę kwalifikacji czy wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania, ale o formalny aspekt dostępu do służby (wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 41/19). Ustawodawca nie nałożył na Radę

obowiązku ustalenia rankingu kandydatów, czy też innego sposobu wyłaniania kandydatów, np. poprzez system punktowy, który umożliwiałby stosowanie kontroli merytorycznej decyzji KRS i skarżenie uchwały KRS w sposób zaproponowany przez Odwołującą. Ustawodawca - w oparciu o wskazane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - przyjął, że system całościowej oceny kandydatów i ich wyboru w oparciu o określone w ustawie kryteria (niezależnie od ilości wolnych stanowisk), zapewnia wyższy stopień realizacji gwarancji konstytucyjnych niż system przyjęty w ustawie z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1082 ze zm.). Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uznał określone przez Odwołującą granice zaskarżenia uchwały KRS nr (...)/2020 z dnia 12 marca 2020 r. za nieskuteczne, poddając uchwałę kontroli w zakresie zarówno obu przedstawionych kandydatów, jak i kandydatury Odwołującej się.

Sąd Najwyższy uznał za niezasadne podniesione przez Odwołującą zarzuty. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawowe wymogi podejmowania przez KRS uchwał dotyczących kandydatów na stanowiska sędziowskie (art. 33 i art. 35 u.KRS) nakładają na ten organ obowiązek procedowania na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania. Rada ma przy tym obowiązek kierować 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. Katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego, nie stanowi również hierarchii kryteriów, a Rada sama decyduje, które kryteria w danym postępowaniu nominacyjnym uzna za kluczowe. Ocena doboru kryteriów, a także znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie poszczególnych kandydatów stanowi wyłączną kompetencję Rady (wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 210/13). Uznanie KRS oznacza, że w określonym stanie faktycznym kilka alternatywnych decyzji dotyczących wyboru kandydata przedstawianego z wnioskiem o powołanie do Prezydenta RP może być dopuszczalnych, a sama okoliczność, że zewnętrzny obserwator (w tym również Sąd Najwyższy) postrzegałby innego kandydata jako wypełniającego oceniane łącznie przesłanki wymienione w art. 35 ust. 2 u.KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o jego powołanie, nie jest wystarczająca

dla stwierdzenia sprzeczności uchwały z prawem. Nie oznacza to jednak, że swoboda wyboru osób, które zostaną przedstawione Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jest nieograniczona, wybór kandydatów nie może pomijać zgromadzonej w sprawie dokumentacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., I NO 19/19).

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że Rada dokonując oceny kandydatek, kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS i uwzględniła oceny kwalifikacji kandydatek, ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, uchwałę Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) z 29 stycznia 2020 r. i uchwałę nr 1 Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) z 31 stycznia 2020 r. w przedmiocie odroczenia opiniowania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Krajowa Rada Sądownictwa, wbrew twierdzeniom Odwołującej, nie pominęła żadnego z kryteriów ustawowych. Z uzasadnienia uchwały wynika także, że poczynione przez Radę ustalenia znajdują potwierdzenie w zgromadzonej dokumentacji kandydatek. Wprawdzie Rada nie podzieliła w pełni stanowiska Zespołu, lecz wskazała motywy swojej decyzji w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Podkreślić także należy, że lista, o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o KRS jest rodzajem stanowiska zespołu, podejmowanego w przypadku, gdy na wolne stanowisko sędziowskie, zgłosił się więcej niż jeden kandydat. Zespół powinien dokonać wyboru i przedstawić Radzie najlepszego lub najlepszych kandydatów z punktu widzenia kryteriów określonych w ust. 2 art. 35 ustawy o KRS. Lista ma więc charakter listy rankingowej, zamykającej ten etap wyboru kandydata, który należy do zadań zespołu przygotowującego sprawę do rozpatrzenia przez Radę (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12). Rada nie jest związana stanowiskiem Zespołu, które ma charakter pomocniczy i nie jest równoznaczne ze stanowiskiem Rady, ani tym bardziej nie może być utożsamiane z uchwałą Rady w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydatów na stanowisko sędziego w postępowaniu nominacyjnym.

W przypadku dochowania przez Radę procedur ustawowych Sąd Najwyższy nie może dokonywać oceny, dlaczego te, a nie inne, kryteria miały charakter

decydujący, w szczególności, jeżeli w zakresie poszczególnych kryteriów i ich całościowej ocenie poszczególni kandydaci nie wykazują ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 16/17). W okolicznościach niniejszej sprawy Rada wyraźnie wskazała, że decydujące znaczenie w wyborze kandydatek miały: ocena kwalifikacyjna i doświadczenie zawodowe, przy czym Odwołującą posiada znacznie krótszy (o sześć i osiem lat) staż orzeczniczy od kandydatek wybranych. Kryterium stażu czy też doświadczenia zawodowego nie jest kryterium dyskryminującym, wręcz przeciwnie zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie podkreśla się, że odpowiednie doświadczenie zawodowe jest kluczem do sukcesu w zawodzie sędziego.

Na podstawie art. 42 ust. 1 u.KRS Rada zobowiązana jest także do sporządzenia uzasadnienia uchwał podejmowanych w sprawach indywidualnych, które to stanowią podstawę kontroli proceduralnej uchwały KRS. Konstrukcja uzasadnienia uchwały KRS powinna uwzględniać ustawowe kryteria oceny kandydatów (35 ust. 2 ustawy o KRS) w sposób umożliwiający Sądowi Najwyższemu dokonanie oceny legalności takiej uchwały. Zatem KRS, podejmując uchwałę, powinna kierować się kryteriami oceny kandydatów przewidzianymi w ustawie, co z kolei powinno znaleźć odbicie w treści uzasadnienia. Uzasadnienie uchwały ma przede wszystkim relacjonować przebieg procesu wyboru kandydatów, opis dokumentacji uwzględnionej przez Radę oraz zawierać motywy podjętej przez Radę decyzji. Nie stanowi ona odzwierciedlenia procesu decyzyjnego Rady, lecz zawiera główne motywy, które zdecydowały o przyjęciu określonych kryteriów wyboru kandydatów w konkretnym postępowaniu nominacyjnym, po zapoznaniu się członków rady z całością dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania. Rada stwierdziła, że o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M. C. i T. Z. T. do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Z. zdecydował całokształt przedstawionych powyżej okoliczności przedmiotowej sprawy, a przede wszystkim ich szerokie i bogate doświadczenie zawodowe oraz najdłuższy - ponad dwudziestoletni staż orzeczniczy.

Sąd Najwyższy analizując całość dokumentacji sprawy, jak również uzasadnienie zaskarżonej uchwały, doszedł do przekonania, że Rada dokonała wyboru po zapoznaniu się z obszerną i kompletną dokumentacją, w oparciu o całościową ocenę kandydatek, właściwie scharakteryzowała kandydaty skarżących, wyjaśniła motywy decyzji o wyborze M. C. na stanowisko sędziego sądu okręgowego, odnosząc się szczegółowo do opinii o kandydatce, a powyższe jest spójne z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Rada wyraźnie i jednoznacznie wskazała kryterium, które zdecydowało o wyborze kandydatek, a które mieści się w katalogu kryteriów ustawowych. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że KRS naruszyła art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 w zw. z art. 37 ust. 1 u.KRS w sposób wskazany przez Odwołującą, a tym samym, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem. Zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wyjaśnienia dotyczące dokonanego przez Radę wyboru innej kandydatki niż odwołująca świadczyły o tym, że o wyborze decydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania właściwych kryteriów tej oceny. Z tych samych przyczyn Sąd Najwyższy uznał za niezasadny zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP, zwłaszcza że - co zostało podkreślone powyżej - przedmiotem ochrony wynikającej z tego przepisu jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały okoliczności nie wskazują na naruszenie art 32 ust. 1 Konstytucji. Odwołująca natomiast nie przedstawiła w swoim odwołaniu przekonującej przyczyny sygnalizowanej przez siebie dyskryminacji. Z pewnością za dyskryminację nie można było zaś uznać tego, iż - jak twierdzi odwołująca się - Krajowa Rada Sądownictwa nie zastosowała jednakowych kryteriów do wszystkich kandydatów, a w przypadku Odwołującej nie zastosowała jednolicie kryterium doświadczenia zawodowego (skoro Odwołująca posiada znacznie krótszy staż orzecznicy) ani nie wzięła pod uwagę kryterium wysokich kwalifikacji.

Wobec bezzasadności podstaw i zarzutów odwołania, Sąd Najwyższy orzekł zatem o jego oddaleniu na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 u.KRS.

Zdanie odrębne do wyroku i jego uzasadnienia złożył SSN Aleksander Stępkowski.