



Sygn. akt I NKRS 149/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)
SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołania M.P.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2021 z dnia 28 lipca 2021 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R., ogłoszonym w
Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 8,
z udziałem P. K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 16 lutego 2022 r.,

- 1. uchyla zaskarżoną uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa
w punkcie 1. oraz w punkcie 2. co do M. P.
i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa;**
- 2. odrzuca odwołanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2021 z 28 lipca 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269; dalej: u.KRS) postanowiła przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie P. T. K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. (dalej: SO w R.) oraz nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie A.M. oraz M. P. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w SO w R.

Na posiedzeniu 26 lipca 2021 r. zespół członków KRS, po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami i ich przeanalizowaniu, omówił szczegółowo kandydatów, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu oddali na P.T. K. 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw” ani „wstrzymujących się”; na A.M. oddali 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 2 głosach „wstrzymujących się”, a na M.P. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”. W wyniku głosowania, zespół przyjął stanowisko o rekomendowaniu Radzie na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w SO w R. P.T.K. Wniosek taki, w ocenie zespołu, był w pełni uzasadniony treścią załączonych ocen kwalifikacyjnych, informacjami dotyczącymi posiadanego przez kandydatów doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, opiniami służbowymi, a także opinią Kolegium SO w R.

W uzasadnieniu stanowiska zespół członków KRS wskazał, że za rekomendowaniem P.T.K. przemawiały (ocenione łącznie): bogate i wieloletnie doświadczenie zawodowe, w tym wieloletnie doświadczenie orzecznicze, szeroka wiedza prawnicza oraz najwyższe, jednogłosne poparcie, udzielone przez Kolegium SO w R. kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego zostały ocenione wysoko w sporządzonej na użytek postępowania konkursowego ocenie kwalifikacji, w której zwrócono uwagę na terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń oraz bardzo dobrą stabilność orzecznictwa. Jednocześnie zespół członków KRS stwierdził, że kandydatki nierekomendowane nie wypełniają w tak wysokim stopniu, jak P. T. K., kryteriów, o których mowa w art. 35 ust. 2

u.KRS., a ponadto kandydatura M.P. została negatywnie zaopiniowana przez Kolegium SO w R.

Następnie Rada w części II uzasadnienia Uchwały przedstawiła szczegółowo sylwetki wszystkich kandydatów. W części III natomiast KRS przedstawiła ocenę kandydatów i wskazała motywy oraz kryteria na podstawie których dokonała wyboru nominowanego kandydata. W ocenie KRS P.T.K. posiada wysokie kwalifikacje merytoryczne oraz doświadczenie zawodowe, a także wszechstronną, stale pogłębianą wiedzę prawniczą, którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej, dając rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku sędziego sądu okręgowego w SO w R. O przedstawieniu Prezydentowi RP jego kandydatury, w opinii Rady, zadecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności największe doświadczenie zawodowe, pełnienie funkcji administracyjnych w sądownictwie, wnioski płynące z oceny jego pracy i kwalifikacji zawodowych, opinie służbowe, potwierdzające rzetelną praktykę zawodową oraz umiejętności predestynujące do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego, a także jednogłośnie poparcie Kolegium SO w R. i stale pogłębianie swojej wiedzy oraz umiejętności przez udział w różnych formach doskonalenia zawodowego, w tym studiach podyplomowych.

W konkluzji uzasadnienia Rada stwierdziła, iż powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia KRS w dniu 28 lipca 2021 r. na P.T.K. oddano 17 głosów „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się” (przy udziale 18 osób), w rezultacie czego uzyskał wymaganą bezwzględną większość głosów; na A.M. oddano 5 głosów „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 20 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów; a na M. P. oddano 5 głosów „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 14 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 19 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W dniu 30 września 2021 r. (data prezentaty KRS) M. P. (dalej: skarżąca, odwołująca się) wniosła odwołanie od powyższej Uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem, zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie oraz

przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania KRS. Skarżąca podniosła następujące zarzuty:

1. obrazy prawa materialnego poprzez naruszenie:

- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 20 i art. 21 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej nakazujących sprawiedliwe oraz równe traktowanie i zakazujących dyskryminacji - poprzez niesprawiedliwe, nierówne oraz dyskryminujące traktowanie skarżącej;

- art. 2 i art. 60 Konstytucji RP poprzez niedokonanie oceny kandydatów 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 KRS przedstawia Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego SO w R. innego uczestnika a nie skarżącej, posiadającej od wybranego kandydata wyższe kwalifikacje;

- art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ustanawiających zasadę otwartości organów Państwa Członkowskiego UE, podczas gdy postępowanie przeprowadzone w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w SO w R. narusza zasadę otwartości i transparentności działania organu ją przeprowadzającego, tj. KRS, ponieważ kryteria przyjęte przez Radę za podstawę opiniowania, nie były przejrzyste i różniły się w stosunku do poszczególnych kandydatów, a postępowanie przed Radą było nietransparentne;

2) obrazy przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść uchwały poprzez naruszenie:

- art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2, art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez rażąco dowolną ocenę dowodów dokonaną przez Radę opiniującą w składzie kolegalnym i oparcie rozstrzygnięcia na podstawach niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy;

- art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny kandydatury skarżącej w oparciu o materiał będący przedmiotem tej oceny i przez to uznanie, że w mniejszym, a przez to niewystarczającym stopniu spełnia ona przesłanki do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego, pomimo braku jakichkolwiek podstaw do wyciągnięcia takiego wniosku, a wręcz wbrew oczywistym podstawom do wyciągnięcia wniosków przeciwnych;

- art. 33 ust. 1 u.KRS poprzez jego niezastosowanie oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS przez jego błędną wykładnię, co doprowadziło do nierozpatrzenia sprawy w sposób wszechstronny, nakazany powołanymi przepisami, jak również pominięcie istotnej części kompetencji posiadanych przez skarżącą, jej doświadczenia zawodowego i dorobku orzeczniczego, a którymi nie mógł się wykazać wskazany przez Radę do przedstawienia Prezydentowi kandydat, co skutkowało wydaniem uchwały rażąco dowolnej i w takim samym stopniu sprzecznej z dostępnym KRS materiałem dowodowym, co doprowadziło do wybrania kandydata o kwalifikacjach niższych od kwalifikacji skarżącej, co do którego Rada wystąpiła do Prezydenta RP z wnioskiem o powołanie go na stanowisko sędziego SO w R.;

- art. 35 ust. 2 u.KRS w zw. z art. 57b § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez oparcie się na ocenie kwalifikacyjnej kontrkandydata P.K., nie spełniającej wymogów przewidzianych w art. 57b § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i przez to niepełnej, pobieżnej, nieobiektywnej i nie popartej rzeczowymi argumentami, a przede wszystkim nie zawierającej wszechstronnej i całościowej oceny pracy w zakresie pełnionych funkcji Przewodniczącego Wydziału i Prezesa Sądu Rejonowego w S., co skutkowało wydaniem uchwały rażąco niesprawiedliwej i dowolnej, całkowicie pomijającej kwalifikacje, doświadczenie, dorobek oraz osiągnięcia zawodowe skarżącej, nie mającej pokrycia w obiektywnych faktach i doprowadziło do wybrania kandydata o niższych kwalifikacjach i zdecydowanie mniejszym dorobku orzeczniczym oraz doświadczeniu zawodowym od skarżącej, co do którego Rada wystąpiła do Prezydenta RP.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podniosła, że KRS przy wydawaniu zaskarżonej uchwały nie tylko dopuściła się obrazy poszczególnych przepisów,

ale też kierowała się dowolną, nie zaś swobodną oceną. W konsekwencji czego skarżąca doświadczyła niesprawiedliwego, nierównego, a także dyskryminacyjnego traktowania, co spowodowało, że ze względów całkowicie pozamerytorycznych odmówiono jej prawa do awansu. Ponadto w ocenie skarżącej uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone w sposób lakoniczny i powierzchowny. Nie wynika z niego jednoznacznie, dlaczego dokonano wyboru rekomendowanego kandydata, a wskazane argumenty są zdawkowe i nie poparte żadnymi obiektywnymi faktami ani analizą całości dokumentów i całokształtu okoliczności. Z uzasadnienia uchwały nie wynika bowiem jasno, że wybór został dokonany według przejrzystych, obiektywnych i mających oparcie w przepisach prawa kryteriów, z wykluczeniem motywacji pozaprawnych i pozamerytorycznych. W ocenie skarżącej wybór rekomendowanego kandydata był całkowicie dowolny i subiektywny, co przejawiało się przez nieuwzględnienie jej ogromnego dorobku orzeczniczego, ani bogatego doświadczenia zawodowego. Ponadto w ocenie skarżącej wszystkie fakty, które świadczyły na jej korzyść zostały celowo pominięte, z jednoczesnym nieuwzględnieniem okoliczności, które zdecydowanie podważały zasadność dokonanego przez Radę wyboru.

W dalszej części uzasadnienia skarżąca wskazała, że powyższe okoliczności wynikają przede wszystkim z braku podania liczby sporządzonych uzasadnień w ocenianym okresie oraz liczby spraw w referacie i ich załatwienia w tym okresie. Rada celowo w treści uzasadnienia uchwały pominęła wskazane dane, aby ukryć drastyczne różnice pomiędzy kandydaturą skarżącej a wybranym kandydatem. W ocenie skarżącej stan jej referatu, a także poziom załatwienia spraw oraz liczba sporządzonych uzasadnień i liczba zaskarżonych orzeczeń jednoznacznie wskazują, że o pracowitości i znacznym doświadczeniu skarżącej. Tym bardziej, że w żadnym z dwóch wydziałów cywilnych, jak również w wydziale pracy i ubezpieczeń społecznych Sądu Rejonowego w R., żaden z sędziów nie sporządził nawet przybliżonej ilości uzasadnień. Z uzasadnienia uchwały KRS nie wynika, aby dokonywano porównania kandydatów w zakresie ilości zakończonych spraw w ocenianym okresie, mimo że to właśnie jest miernikiem efektywności pracy sędziego. Tym bardziej, że skarżąca przy większym o 1,5 miesiąca doświadczeniu zawodowym od wybranego kandydata orzekała w pięciu wydziałach, gdy on tylko w

jednym, co także wskazuje, że jej nakład pracy był większy i świadczy o bogatszym doświadczeniu zawodowym.

Ponadto skarżąca zarzuciła, że jej ocena kwalifikacyjna została sporządzona przez sędziego nie mającego absolutnie żadnego doświadczenia w zakresie orzekania w sprawach gospodarczych i upadłościowych, a jedynie cywilnych, co przełożyło się również na niewłaściwą ocenę jej pracy. Podobnie sposób przedstawienia kandydatów na posiedzeniu KRS został, w jej ocenie, dokonany w sposób absolutnie stronniczy i z góry wykluczający jej kandydaturę, z jednoznacznym entuzjastycznym wskazaniem na kandydaturę P.K.. W ocenie skarżącej, decydującym kryterium wyboru było piastowanie przez niego funkcji Prezesa Sądu Rejonowego w S., co stało się furtką do awansu i to niezależnie od tego jak działał sąd czy wydział pod nadzorem jego osoby. Tym bardziej, że jego praca na tych stanowiskach nie została w ogóle oceniona. W zaskarżonej uchwale nie przedstawiono, jak piastowanie przez niego tych funkcji w ocenianym okresie wpłynęło na pracę Wydziału Cywilnego i na cały Sąd Rejonowy w S. Ponadto w ocenie skarżącej zaskarżona uchwała dotyczyła wyboru kandydata na stanowisko sędziego sądu okręgowego i konkurs odnosił się do stanowiska orzeczniczego, a nie funkcyjnego. W związku z tym, w jej ocenie, okoliczności piastowania funkcji nie powinny być w ogóle brane pod uwagę, a jeśli już, to w przypadku takiej osoby powinna być oceniona nie tylko praca orzecznicza, ale też praca na zajmowanych stanowiskach i dokonane w tym czasie osiągnięcia, co zostało przez Radę całkowicie pominięte. Jednocześnie dla Rady ważne w rzeczywistości okazało się tylko, na co powołano się w zaskarżonej uchwale, jednogłośnie poparcie udzielone przez Kolegium SO w R.

Przewodniczący KRS w odpowiedzi na odwołanie (pismem z 20 października 2021 r.) wniósł o jego oddalenie w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Wskazał, że w odwołaniu nie wykazano, aby Rada 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 właściwych przepisów, a złożone odwołanie stanowi jedynie bezzasadną polemikę ze sformułowaną przez KRS oceną kwalifikacji kandydatów.

Z uzasadnienia uchwały wynika bowiem jednoznacznie, co zdecydowało o wyższości wybranego kandydata nad pozostałymi kandydaturami, w tym odwołującej się oraz jakie kryteria zostały zastosowane w ramach dokonanego wyboru.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 oraz ust. 3 u.KRS uczestnik postępowania przed KRS może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej – z wyjątkiem art. 87¹ k.p.c., który ustanawia w postępowaniu przed Sądem Najwyższym tzw. przymus adwokacko-radcowski (art. 44 ust. 3 u.KRS).

Przepis art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS ogranicza właściwość Sądu Najwyższego w sprawach z odwołania od uchwał KRS dotyczących obsady stanowisk sędziowskich jedynie do badania czy Uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem – a zatem zarówno prawem materialnym, jak i przepisami postępowania (wyroki Sądu Najwyższego: z 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; z 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14). Ograniczenie to oznacza jednak również, że podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (wyrok Sądu Najwyższego z 12 maja 2021 r., I NKRS 34/21 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Powołanym przepisem ustawodawca wyłączył kompetencję Sądu Najwyższego do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pozostaje bowiem, z mocy art. 179 Konstytucji RP, wyłączną kompetencją KRS. Sąd Najwyższy nie zastępuje Rady w jej ustawowo wyznaczonym zadaniu, polegającym na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego oraz nie przeprowadza powtórnego badania kwalifikacji zawodowych i moralnych kandydata do pełnienia urzędu sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z 14 lipca 2016 r., III KRS 17/16, LEX nr 2122412 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Ustanowienie trybu odwoławczego do Sądu Najwyższego od uchwał KRS sprawia, że przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06), która powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych oraz poszanowania praw obywateli, w tym wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP, zasad równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Kryteria wyboru kandydatów na stanowiska sędziowskie określa art. 35 ust. 2 u.KRS, który stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół członków Rady kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia:

- 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia;

- 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

Powołany przepis określa okoliczności, które powinien wziąć pod uwagę zespół ustalając kolejność kandydatów na liście w przypadku, gdy na jedno stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat. Przyjąć należy, że w takim przypadku przepis ten określa kryteria oceny zgłaszającego się kandydata, którymi powinien kierować się zespół przyjmując stanowisko, o którym mowa w art. 34 ust. 1 u.KRS, a także sama Rada, podejmując uchwałę, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.KRS. W sprawie dotyczącej rozpatrzenia zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie treść art. 35 ust. 2 u.KRS uzupełnia więc ogólne wymogi, jakie powinna spełniać Uchwała KRS w sprawie indywidualnej, wskazane w art. 33 ust. 1 u.KRS, zgodnie z którym w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone.

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych w rozpoznawanym odwołaniu Sąd Najwyższy stwierdza, że jakkolwiek zostały one sformułowane osobno jako zarzuty naruszenia wyszczególnionych w *petitum* odwołania przepisów postępowania, pozostają ze sobą w takim związku, że uzasadnia to ich omówienie i ustosunkowanie się do nich łącznie. Odwołująca się przedstawiła siedem zarzutów, które można podzielić na dwie grupy, gdyż w gruncie rzeczy dotyczą dokonania przez KRS niewłaściwej oceny wynikającej z porównania jej kandydatury do rekomendowanego kandydata. Pierwszą grupę stanowią zarzuty nierównego traktowania o charakterze dyskryminującym, poprzez niedokonanie oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów awansu i obejmują naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 2 i art. 60 Konstytucji RP, a także art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Drugą grupę zarzutów stanowią naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść uchwały poprzez rażąco dowolną ocenę dowodów dokonaną przez Radę opiniującą w składzie kolegialnym i oparcie rozstrzygnięcia na podstawach niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy, a także przekroczenia granic swobodnej oceny kandydatur i w konsekwencji naruszenia art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2, art. 42 ust. 1 u.KRS oraz art. 35 ust. 2 u.KRS w zw. z art. 57b § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W ocenie Sądu Najwyższego odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Za uzasadnioną uznać należy pierwszą grupę z postawionych zarzutów, w szczególności te, które obejmują naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego sądu okręgowego w SO w R. ustawowych reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady

sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania.

Zasada równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) sprowadza się zdaniem Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Natomiast przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP w realiach niniejszej sprawy jest przede wszystkim badanie formalnego aspektu dostępu do służby, a więc związanego 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.

Jak słusznie wskazano w orzecznictwie, ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 Konstytucji RP, powinna obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej w sprawie procedury oceny kandydatury bądź kandydatur i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III KRS 226/13). Również w stosunku do wymogów przestrzegania art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy wskazuje, że poddanie kontroli sądowej wyników postępowania przed KRS w takiej indywidualnej sprawie nie może oznaczać, że sąd uczestniczyłby w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska, w tym wypadku sędziego sądu okręgowego.

Również podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia postępowania, głównie art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 i art. 42 ust. 1 u.KRS znajduje w ocenie Sądu Najwyższego uzasadnienie. Trafnie bowiem skarżąca wskazuje, że KRS w przedmiotowej uchwale nie ustosunkowała się w sposób wystarczający do kryteriów ustawowych oceny kandydata na stanowisko sędziego, co skutkowało niemożnością zidentyfikowania podstaw do pozytywnego zaopiniowania jej kandydatury na stanowisko sędziego w SO w R. Zasadnie podnosi odwołująca się,

że ocena jej kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie została przeprowadzona przez KRS bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny oraz niezgodny ze zgromadzonym materiałem, z przekroczeniem granic jego swobodnej oceny i z pominięciem rzetelnej oceny jej kwalifikacji, przy sporządzeniu uzasadnienia bez wzięcia pod uwagę kryteriów wskazanych w przepisach prawa, w sposób nie poddający się kontroli instancyjnej i wykluczający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek – a tym samym w sposób sprzeczny z prawem.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS, uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Ustawa nie zawiera jednak żadnych wytycznych dotyczących treści tego uzasadnienia ani też nie wskazuje, jakie elementy powinno ono zawierać. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12, że trzeba w tym zakresie kierować się zdrowym rozsądkiem, mając w szczególności na uwadze funkcje i cele uzasadnienia. Funkcją uzasadnienia jest przedstawienie procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia przez KRS w danej sprawie indywidualnej uchwały o określonej treści, a celem – umożliwienie poddania tej uchwały kontroli w określonym przez ustawę trybie i zakresie. W sprawie zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie uzasadnienie uchwały Rady powinno zatem wskazywać przebieg postępowania w sprawie oraz przedstawiać motywy podjętej i wyrażonej w uchwale decyzji – w taki sposób, aby dało się na jego podstawie stwierdzić, czy podejmując ją Rada uwzględniła wymogi wskazane w art. 33 ust. 1 u.KRS, o których była mowa wyżej, a także, jakie kryteria wzięła pod uwagę przy ocenie zgłoszonej kandydatury (zgłoszonych kandydatur) i w jaki sposób ocena spełniania przez kandydata tych kryteriów przełożyła się na decyzję o przedstawieniu albo nieprzedstawieniu jego kandydatury Prezydentowi RP na wolne stanowisko sędziowskie (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 22 maja 2012 r., III KRS 13/12).

Z istoty demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP) wynika obowiązek stosowania przez wszystkie organy państwa rzetelnych i transparentnych procedur. Rzetelność i transparentność procedur przejawia się m.in. w uzasadnieniach rozstrzygnięć, które realizują ważne funkcje, w tym wymuszają samokontrolę organu, który musi wykazać, że rozstrzygnięcie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; służy indywidualnej akceptacji rozstrzygnięcia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad organami władzy; wzmacnia bezpieczeństwo prawne; jest podstawą kontroli zewnętrznej w szczególności sprawowanej przez sądy krajowe, a także sądy międzynarodowe (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; z 30 maja 2007 r., SK 68/06; z 31 marca 2005 r., SK 26/02; postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04).

Uzasadnienie uchwały pełni zatem nie tylko funkcje procesowe, ale buduje autorytet organów państwa i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości procedur i podejmowanych rozstrzygnięć. Nawet bardzo szczególna pozycja ustrojowa niektórych organów państwa, jak KRS, nie usprawiedliwia sporządzania uzasadnień, które tylko pozornie realizują swoje funkcje. W żadnym też razie kolegialny charakter organu albo przyjęta metoda podejmowania decyzji (np. tajne głosowanie czy objęta tajemnicą narada sędziowska) nie zwalnia organu z obowiązku rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Należy jednak przy tym zauważyć, że wadliwość uzasadnienia uchwały KRS może powodować konieczność uchylecia uchwały, bez potrzeby badania innych ewentualnie podniesionych w odwołaniu zarzutów, jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, a mianowicie wtedy, gdy jest ono dotknięte brakami, które całkowicie uniemożliwiają odczytanie, jakimi przesłankami Rada kierowała się podejmując zawarte w uchwale rozstrzygnięcie. Przeprowadzenie kontroli zaskarżonej uchwały przez pryzmat jej zgodności z prawem istotnie staje się bowiem wówczas niemożliwe (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 września 2021 r., I NKRS 64/21).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uznaje za zasadny podniesiony przez odwołującą się zarzut naruszenia art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 i art. 42 ust. 1 u.KRS. Nie można podzielić zapatrywania Rady, że odwołanie jest tylko polemiką

z Radą, a kryteria zostały udokumentowane w sposób prawidłowy. Rada wskazała, że wiodącymi kryteriami były ogólna ocena kwalifikacji oraz doświadczenie zawodowe kandydatów. Nie wykazała jednak, że wskazany kandydat spełniał je w stopniu wyższym od odwołującej się. Z uzasadnienia uchwały wynika, że o wyborze nominowanego kandydata zdecydowały wysokie kwalifikacje merytoryczne, które znalazły odzwierciedlenie w ocenie jego pracy. Zgodnie z przedstawioną oceną, osiągnięte przez kandydata wyniki pracy, stabilność orzecznictwa, jakość sporządzanych uzasadnień, sprawność prowadzonych postępowań i organizacja pracy, a także cechy osobowościowe dają podstawę do stwierdzenia, że w pełni spełnił wymogi do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego. W ocenie kwalifikacji szczególną uwagę zwrócono na terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń oraz wysoką stabilność orzecznictwa.

W stosunku do odwołującej się wskazano jednak, że nie ma poparcia Kolegium SO w R. i chociaż uzyskała pozytywną ocenę kwalifikacji, to jednak zawarto w niej uwagi co do jej metodyki pracy w przeprowadzaniu dowodu z opinii biegłych, co skutkowało nieraz kilkukrotnym odwoływaniem terminów, absorbując czas sędziego i pracowników sekretariatu. Wobec tak ukształtowanego uzasadnienia zasadny jest zatem podniesiony przez odwołującą się zarzut, że sposób sporządzenia uzasadnienia uchwały KRS w części jej dotyczącej oraz w części dotyczącej wybranego kandydata uniemożliwia poznanie motywów decyzji KRS. Brak transparentności w porównaniu stażu pracy, doświadczenia zawodowego zdobywanego na poszczególnych stanowiskach, a także brak porównania stabilności i jakości orzecznictwa wskazuje, że Rada nie wykazała dostatecznie, aby powyższe kryteria zostały zastosowane również w stosunku do odwołującej się. Tym bardziej, że z załączonych do sprawy dokumentów wynika, że ma ona nieznacznie dłuższy staż pracy, a wyniki jej pracy orzeczniczej charakteryzują się również wysoką terminowością, stabilnością i jakością. Jeżeli zatem te czynniki były decydujące, to już pobieżna analiza wskazuje na oczywistą sprzeczność z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

W ocenie Sądu Najwyższego podejmując uchwałę, Rada w istocie jej nie uzasadniła. Sąd Najwyższy, na podstawie uzasadnienia zaskarżonej uchwały,

nie jest bowiem w stanie odtworzyć rozumowania, które doprowadziło do jej podjęcia. Jedyne okoliczności, które nie wprost nawiązują do decyzji Rady, to: „prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i możliwość nadania decydującego znaczenia określonym, wybranym kryteriom, na podstawie których podejmuje uchwałę”, a także uwaga: „od stanu faktycznego konkretnej sprawy zależy, jakie kryteria są stosowane przez Radę w danym postępowaniu, w szczególności co do rozpatrywanych łącznie kryteriów, na które składają się kwalifikacje, doświadczenie zawodowe kandydatów, poparcie środowiska sędziowskiego oraz dane potwierdzające zdobycie dodatkowych kwalifikacji”. Nie negując powyższego, zauważyć jednak należy, że powyższe nie unieważnia obowiązku uzasadnienia konkretnej decyzji, w szczególności wyjaśnienia w jaki sposób okoliczności sprawy, w powiązaniu z niekwestionowanymi kompetencjami Rady, przełożyły się na treść uchwały. Samo zrelacjonowanie zgromadzonego w sprawie materiału nie odpowiada ani konotacji nazwy „uzasadnienie”, ani celom uzasadnienia wskazanym powyżej.

Za zasadny ponadto uznać należy zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS. Jak wskazano powyżej, przytoczenie uwzględnianych przez Radę okoliczności, bez wskazania ich związku z treścią uchwały, w szczególności w sytuacji, gdy zasady logicznego myślenia i doświadczenie życiowe, na podstawie opisanego w uzasadnieniu uchwały materiału, *prima facie* nie wykluczają możliwości podjęcia uchwały o odmiennej treści, nie jest równoznaczne z wszechstronnym rozważeniem sprawy. Zgodnie z treścią leksykalną, termin „rozważyć” znaczy tyle, co „uważyć się nad czymś zastanowić”. Z uzasadnienia uchwały powinno więc jednoznacznie wynikać, że Rada podjęła uchwałę po uważnym namyśle. Za odpowiednik uważnego namysłu nie można zaś uznać przytoczenia faktów bez ich analizy. Zaskarżona uchwała nie zawiera przy tym żadnych wątków analitycznych. Rację zatem ma odwołująca się, że pomimo przytoczenia określonych okoliczności, w świetle decyzji Rady, z uzasadnienia nie wynika jakimi w istocie kierowano się kryteriami przy podejmowaniu uchwały.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 29 lipca 2019 r., I NO 89/19, a Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podtrzymuje ten pogląd, niewyjaśnienie sposobu zastosowania wskazanych konkretnych kryteriów

przy podejmowaniu przez Radę decyzji o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującej się do pełnienia urzędu uniemożliwia Sądowi Najwyższemu właściwą kontrolę zaskarżonej uchwały, zarówno w aspekcie dopełnienia przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 u.KRS), jak i z punktu widzenia poszanowania wynikających z Konstytucji RP zasad, w szczególności wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, a także wynikającej z art. 60 Konstytucji RP zasady jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych.

Sąd Najwyższy jeszcze raz podkreśla, że zgodnie z art. 35 ust. 2 u.KRS Rada kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, w tym opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. W realiach niniejszej sprawy choć KRS podejmując zaskarżoną uchwałę formalnie powołała się na wszystkie wskazane powyżej kryteria, to jednak z jej uzasadnienia nie wynika, w jaki sposób kryteria te zostały zastosowane przy ocenie kandydatury odwołującej się. Nie wiadomo też, z jakich konkretnie przyczyn uznano, iż nie spełnia ona stawianych jej przez Radę wymagań.

Zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały podejście, dopuszczające *de facto* możliwość odstąpienia od podawania powodów, dla których dana kandydatura nie została przedstawiona Prezydentowi RP, a to wobec niemożności ustalenia przebiegu procesów decyzyjnych u poszczególnych członków Rady, należy ocenić negatywnie – jako sprzeczne z prawem, tj. art. 42 ust. 1 u.KRS. W świetle powołanych przepisów art. 33 ust. 1 u.KRS i art. 35 ust. 2 u.KRS Rada jest zobowiązana do wszechstronnego rozważenia sprawy i zastosowania enumeratywnie wymienionych kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie – co zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS powinno znaleźć wyczerpujące odzwierciedlenie w treści uzasadnienia uchwały podjętej przez Radę w sprawie indywidulanej.

Jakkolwiek zatem, co do zasady, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przy głosowaniu nie sposób zrekonstruować powodów decyzji poszczególnych

członków organu kolegiального – w tym przypadku KRS – to jednak w żadnym razie nie zwalnia to tego organu jako całości od uzasadnienia swej decyzji w taki sposób, by mogła ona zostać zweryfikowana co do zgodności z prawem w postępowaniu odwoławczym. Rozumowanie przeciwne, oparte na niemożności czy też niedopuszczalności zapoznania się z wewnętrznymi motywami decyzji członków organu kolegiального, musiałoby prowadzić do wniosku, że uzasadnienie podejmowanego przez taki organ aktu w istocie nie ma żadnego znaczenia, a sama decyzja jest niemożliwa do zweryfikowania. To z kolei czyniłoby zupełnie iluzoryczną możliwość zbadania w postępowaniu odwoławczym prawidłowego zastosowania ustawowych kryteriów – a co za tym idzie, zgodności uchwały z prawem, do czego Sąd Najwyższy jest w przypadku wniesienia odwołania zobligowany na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 u.KRS, uchylił zaskarżoną uchwałę i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa.