



Sygn. akt I NKRS 27/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. P. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2020 z 14 października 2020 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2020 r. poz. 475,
z udziałem W. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 maja 2021 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w części w punkcie drugim, w zakresie dotyczącym M. P. i w tym zakresie przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia

UZASADNIENIE

W dniu 16 listopada 2020 r. M. P. (skarżąca lub odwołująca się), na podstawie art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 84 ze zm. – dalej: u.KRS) zaskarżyła uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2020 z 14 października 2020 r. w przedmiocie

przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P. (M.P. 2020 r., poz. 475, dalej: uchwała), w odniesieniu do pkt I. – w całości oraz w odniesieniu do pkt II., w zakresie, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P. kandydatury skarżącej.

W odwołaniu skarżąca zarzuciła Uchwale naruszenie:

1. art. 21 ust. 2 u.KRS, przez nieprzedstawienie Prezydentowi RP kandydatury odwołującej się pomimo uzyskania na posiedzeniu KRS bezwzględnej większości ważnie oddanych głosów wymaganych do podjęcia przez KRS uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P.;

2. art. 42 ust. 1 u.KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób niekompletny, niewyjaśniający istoty decyzji Rady, a tym samym uniemożliwiający weryfikację prawidłowości podjętego przez Radę rozstrzygnięcia.

3. art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS, przez dokonanie oceny kandydatury odwołującej się i uczestnika przedstawionego z wnioskiem o powołanie bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych KRS, a przy tym z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji odwołującej się i uczestnika, przy pominięciu przesłanek wynikających z brzmienia art. 35 ust. 2 u.KRS

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

Skarżąca podniosła, że w świetle art. 21 ust. 2 u.KRS, zgodnie z którym Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, nieuprawnione jest nieprzedstawienie przez Radę Prezydentowi RP wniosku o powołanie kandydata do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego, który uzyskał bezwzględną większość głosów i jednocześnie objęcie takim wnioskiem wyłącznie kontrkandydata, który otrzymał bezwzględną większość głosów przy wyższej proporcji głosów „za”. Jak zaznaczyła, zaskarżona uchwała nie zawiera w tym zakresie w swym uzasadnieniu odwołania do przepisów ustawowych, natomiast

budzi wątpliwość czy taka decyzja Rady znajduje oparcie w przywołanym przez nią brzmieniu § 12 ust. 2 Uchwały nr 158/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. 2019.192, dalej: Regulamin KRS). Skarżąca wskazała, że delegacja ustawowa do ustanowienia Regulaminu KRS obejmuje stosownie do art. 22 ust. 1 i 1a u.KRS, uprawnienie dla Rady do określenia szczegółowego trybu jej działania, z uwzględnieniem zastosowania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, a to przy zastosowaniu m.in. kryterium zapewnienia dostępności informacji o postępowaniu przed Radą. Przy takich ramach delegacji ustawowej, § 12 ust. 2 Regulaminu KRS, w zakresie w jakim wpływa ono na treść uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, podjętej stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 u.KRS, tj. uchwały podjętej bezwzględną większością głosów, które skutkowało jednak nieprzedstawieniem kandydatury skarżącej Prezydentowi RP, uznać należy za wykraczające poza zakres tej delegacji.

Zarzucając uzasadnieniu uchwały niekompletność uniemożliwiającą weryfikację jej prawidłowości, skarżąca wskazała, że Rada poprzestała na zapewnieniu o kierowaniu się przesłankami ustawowymi, nie wyjaśniając realnych powodów uznania, że rekomendowany do powołania uczestnik, spełnia wszystkie te kryteria w najwyższym stopniu. Podkreśliła, że uczestnik legitymuje się krótszym i mniej różnorodnym od skarżącej stażem pracy przy stosowaniu prawa i jego wykładni oraz w zakresie dydaktyki, co ma przełożenie na zdobyte przez nią doświadczenie zawodowe, a okoliczności te w ogóle nie zostały przez Radę uwzględnione, a przynajmniej nie wynika to z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały. W opinii skarżącej nie uwzględniono także okoliczności ukończenia przez nią czteroletnich studiów doktoranckich, pominięto fakt, że legitymuje się ona wzorową opinią wystawioną przez sędziów z którymi współpracuje, w tym że uznana jest przez nich za „partnera w rozmowie” w odniesieniu do rozpoznawanych spraw, a także, że ma ona doświadczenie, nie tylko w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ale również z zakresu prawa karnego i cywilnego. W opinii skarżącej, powyższe w zestawieniu z akcentowaną przez

Radę okolicznością wykonywania przez rekomendowanego uczestnika zatrudnienia wyłącznie w wydziale karnym, gdy do obsadzenia pozostaje jedno stanowisko w tzw. „pionie karnym” nie może stanowić wiodącej przesłanki dla poparcia tego kandydata, a postępowanie takie świadczy o dowolności oceny kwalifikacji kandydatów. Skarżąca podkreśliła też, że przywołane przez Radę w uzasadnieniu uchwały cechy charakteryzujące wskazanego kandydata, są wspólne tak dla skarżącej jak i uczestnika, a uzasadnienie nie wyjaśnia przyczyny, które stanowiły podstawę wyróżnienia kandydatury uczestnika na tle kandydatury skarżącej.

Ponadto skarżąca zarzuciła, że przywołane przez Radę argumenty mające stanowić uzasadnienie dla niewielkiego poparcia uczestnika przez Kolegium Sądu Okręgowego w P. są niewystarczające dla przyjęcia, iż przesłanka ta faktycznie została uwzględniona przy ocenie tej kandydatury, co więcej twierdzenie zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, że mniejsze poparcie dla tego kandydata wynikało wyłącznie z okoliczności, iż zamieszkuje on i pracuje w innym okręgu, wobec czego członkowie Kolegium nie mieli możliwości obserwacji jego rozwoju zawodowego w równym stopniu, jak w przypadku jego kontrkandydatów m.in. skarżącej nie jest prawdziwe, bowiem skarżąca także nigdy nie pracowała, ani nie zamieszkiwała, w okręgu Sądu Okręgowego w P.

W piśmie z 11 grudnia 2020 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa sformułował odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Za bezzasadny uznał zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 u.KRS. Przytaczając brzmienie art. 37 u.KRS oraz § 12 Regulaminu KRS wskazał, że w u.KRS oraz w Regulaminie KRS w szczególny sposób zostało uregulowane głosowanie w sprawie indywidualnej, której przedmiotem jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów. Jak zaznaczył, w związku z tym, że do obsadzenia w przedmiotowym postępowaniu przewidziano jedno stanowisko sędziowskie, to zgodnie z § 12 ust. 2 Regulaminu KRS, za wybranego do przedstawienia z wnioskiem o powołanie uznano uczestnika, który uzyskał najwięcej głosów spośród osób, które otrzymały bezwzględną większość głosów. Podkreślił też, że konstytucyjnie sformułowana prerogatywa Prezydenta RP

w zakresie powoływania sędziów polega na „powołaniu sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” (art. 179 Konstytucji RP), a nie na powoływaniu sędziego spośród kandydatów wskazanych przez KRS (konstrukcja, gdzie Prezydent RP obsadza dane stanowisko „spośród kandydatów” przedstawionych przez inny organ zastosowana została natomiast m.in. przy powoływaniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego). Wobec powyższego w opinii Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa Rada prawidłowo zastosowała zgodny z art. 179 Konstytucji RP przepis Regulaminu, z którego wynika, że osobą przedstawioną z wnioskiem o powołanie jest ten kandydat, który uzyskał najwyższy wynik głosowania spośród osób, które otrzymały bezwzględną większość głosów.

Za bezzasadny uznał podnoszony przez skarżącą zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS bowiem Rada należycie uwzględniła zarówno dorobek zawodowy oraz predyspozycje charakterologiczne kandydatów. Jak zauważył, z uwagi na cel jaki ma spełniać uzasadnienie uchwały, nie ma możliwości szczegółowego omawiania wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach osobowych kandydatów, co nie oznacza, że dokumenty takie są pomijane przy podejmowaniu konkretnej uchwały, a pisemne motywy uchwały nie mogą być powtórzeniem całego zgromadzonego materiału sprawy.

Według Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa nie zasługuje na uwzględnienie także podnoszony przez odwołującą się zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS. Jak wskazał, zaskarżona uchwała zawiera uzasadnienie, w którym wskazano kryteria, którymi kierowała się Krajowa Rada Sądownictwa przy wyborze kandydata w tej procedurze nominacyjnej oraz określone w niej zostały w sposób precyzyjny przesłanki jakimi kierowała się KRS przy ocenie i wyborze wskazanego w Uchwale kandydata. Podkreślił też, że żadne z kryteriów oceny poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie brane pod uwagę w postępowaniu przed KRS nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich, a o przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje ocena całościowa (kompleksowa) wynikając z łącznego zastosowania tych kryteriów, co wynika z obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy.

W ocenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa zarzuty zawarte w odwołaniu stanowią polemikę z oceną kandydatury odwołującej się, dokonaną przez Radę. Jak natomiast przypominał Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, rezultat tej oceny nie podlega kontroli odwoławczej, albowiem stanowi rdzeń konstytucyjnej roli Krajowej Rady Sądownictwa, jako organu niezależnie rozstrzygającego o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.KRS w wyniku odwołania się uczestnika postępowania od uchwały KRS kontroli Sądu Najwyższego może zostać poddana zgodność Uchwały z prawem, chyba że odrębne przepisy wyłączą jej zaskarżalność. Kontrola ta powiązana jest z wynikającym z art. 42 ust. 1 u.KRS obowiązkiem sporządzenia przez Radę uzasadnienia uchwały podejmowanej w sprawach indywidualnych. 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 przez Sąd Najwyższy. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi (racjonalnymi) kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia Uchwały (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

Przy rozpatrywaniu tego środka zaskarżenia zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej, co wyraźnie stwierdza art. 44 ust. 3 u.KRS. Dlatego też, Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od uchwały KRS w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Jednocześnie podstawy odwołania określa w art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS stanowiący, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; z 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14; z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19). Rozwiązanie to służyć ma poszanowaniu równego prawa obywateli polskich

korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP).

Przewidziana w art. 44 u.KRS kompetencja kontrolna Sądu Najwyższego stanowi, inną niż sądowy wymiar sprawiedliwości, formę realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jurysdykcja ta ma zabezpieczać jednostkę przed arbitralnością władzy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2003 r., SK 38/02, pkt III.4.) zapewniając końcową kontrolę legalności jej działań (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2020 r., I NO 82/20 oraz I NO 89/20).

2. Stosownie do art. 21 ust. 2 u.KRS Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów. Takie brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż uchwała o przedstawieniu Prezydentowi RP przez KRS kandydata na stanowisko sędziowskie zostaje podjęta w przypadku uzyskania przez tego kandydata bezwzględnej większości głosów.

W praktyce jednak regulację z art. 21 ust. 2 u.KRS postrzegać należy przez pryzmat art. 37 ust. 1 u.KRS regulującego sposób postępowania Rady, gdy na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat. Uchwałę KRS stanowi wówczas, jak wynika z brzmienia tego przepisu, wynik szeregu pojedynczych „rozstrzygnięć” co do poszczególnych kandydatur, które składają się na jedną uchwałę. Jednocześnie pomocniczą wskazówką co do właściwego sposobu rozumienia pojęcia „rozstrzygnięcie” zawiera art. 40 ust. 1 *in fine* u.KRS oraz art. 45 ust. 3 u.KRS, gdzie wyraźnie stwierdza się, że w określonych tam sytuacjach „Rada rozstrzyga w drodze uchwały”. Wobec powyższego, art. 37 u.KRS mówiąc, że uchwała „obejmuje rozstrzygnięcia” zapadłe w stosunku do wszystkich kandydatów, należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o rozstrzygnięcia zapadłe w sposób właściwy dla podejmowania uchwały, a zatem zgodnie z dyspozycją art. 21 u.KRS przewidującego, że uchwały KRS zapadają bezwzględną większością głosów w głosowaniu, w którym bierze udział przynajmniej połowa członków Rady. To oznacza, że każdy z kandydatów przedstawionych na wolne stanowisko sędziowskie musi uzyskać poparcie bezwzględnej liczby głosów.

3. W ustawie brak jest kryterium, w oparciu o które Rada mogłaby

nie przedstawić do powołania osoby, która uzyskała poparcie bezwzględnej większości głosujących członków KRS. Rada jednak wyprowadziła takie kryterium w § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS mówiącym, że „za wybranych do przedstawienia z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego uznaje się tych kandydatów, którzy uzyskali kolejno najwięcej głosów spośród osób, które otrzymały bezwzględną większość głosów”. W dość enigmatyczny sposób przepis ten wskazuje na dodatkowe kryterium, które uzasadnia porządkowanie kandydatów, którzy uzyskali bezwzględną większość głosów, wg ilości uzyskanych głosów. Treść tego kryterium staje się jednak oczywista w świetle § 12 ust 3 Regulaminu KRS, które wyraźnie wskazuje, że chodzi o ograniczenie liczby osób przedstawionych do nominacji przez liczbę wolnych miejsc sędziowskich. Ilość ta jest określana dla sądów powszechnych obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości wydanym na podstawie art. 20 a § 4 ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Przyjęte przez Krajową Radę Sądownictwa w § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS rozwiązanie normatywne zmierzające do zapewnienia tego, by liczba kandydatów przedstawionych Prezydentowi RP do mianowania była nie większa niż ilość wolnych stanowiska sędziowskich określonych w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości jest niekonstytucyjne ze względu na naruszenie przepisów ustawowych aktem wykonawczym. Niekonstytucyjność ta ma charakter zarówno formalny jak i materialny.

4. Regulamin KRS stanowi jej uchwałę wydaną na podstawie delegacji zawartej w art. 22 ust. 1 i 1a u.KRS, która przesądza, że materią uchwały wykonawczej ma być jedynie określenie szczegółowego trybu działania Rady z uwzględnieniem zastosowania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim i potrzeby zapewnienia jawności postępowania przed Radą. Wprowadzanie dodatkowego kryterium wyłonienia osób przedstawianych Prezydentowi RP do powołania na stanowisko sędziowskie leży poza zakresem tak sformułowanej delegacji ustawowej i zastrzeżone jest dla materii ustawowej, której nie może regulować akt normatywny niższej rangi.

W wymiarze materialnoprawnym zdanie drugie § 12 ust. 2 Regulaminu KRS wprowadza wobec kandydata dodatkowe kryterium, decydujące o tym, kto spośród osób względem których zapadło pozytywne rozstrzygnięcie na zasadach sformułowanych w art. 21 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.KRS, może się okazać beneficjentem tego rozstrzygnięcia, a kto nim nie może być. Niespełnienie tego dodatkowego, nie mającego oparcia w tekście ustawy, kryterium zrównuje sytuację prawną osób względem których zapadło pozytywne rozstrzygnięcie KRS z sytuacją osób, względem których zapadło rozstrzygnięcie negatywne. Rozwiązanie takie w oczywisty sposób narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa chronioną przez art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Kryterium wprowadzone przez § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS jest niekonstytucyjne nie tylko dlatego, że ogranicza stosowanie art. 21 ust. 2 u.KRS. ale również dlatego, że czyni to w oparciu o treść obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości czyli aktu wykonawczego, który ze względów konstytucyjnych nie może samoistnie ograniczać skuteczności normy ustawowej. Na tę oczywistą okoliczność wskazywał również Trybunał Konstytucyjny podkreślając, że Regulamin Krajowej Rady Sądownictwa jako akt prawa wewnętrznego nie może naruszać przepisów prawa powszechnie obowiązującego (zob. wyrok z 15 grudnia 1999 r., K 6/99).

Tym samym norma wyrażona w § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS jest niekonstytucyjna, bowiem narusza hierarchiczny porządek źródeł prawa wprowadzając aktem wykonawczym wyjątek od normy ustawowej, którego treść jest ustalana poprzez odwołanie się do treści innego jeszcze aktu wykonawczego. Dalece właściwszym rozwiązaniem w tym wypadku byłaby zmiana obwieszczenia przez Ministra Sprawiedliwości, w związku z publikacją którego KRS wszczęła postępowanie konkursowe, niż ograniczenie skuteczności norm ustawowych ze względu na treść obwieszczenia.

Podsumowując, w przypadku § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS mamy do czynienia ze stanem niekonstytucyjności (w sensie szerokim), który „obejmuje każdy wypadek hierarchicznej niezgodności prawa, również między aktami niższego rzędu, gdyż narusza to określone w Konstytucji reguły porządku hierarchicznego w systemie prawa” (zob. J. Podkowik, Niekonstytucyjność prawa

i jej skutki cywilnoprawne, Warszawa (WN Scholar) 2019, s. 30). Jednocześnie całkowicie niezasadne jest stanowisko KRS w myśl którego o konstytucyjności rozwiązania z § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS miały świadczyć brak jego niezgodności z art. 179 Konstytucji RP. Akceptacja takiego argumentu prowadziłaby do sankcjonowania praktyki obchodzenia prawa (zob. J. Podkowik, *Ibidem*) poprzez pozorne zastosowanie jednej normy konstytucyjnej (tu art. 179 Konstytucji RP) celem osiągnięcia skutku zabronionego w tym wypadku przez art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 2 u.KRS. KRS nie może zatem kreować dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów przedstawiania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, powołując się na przepis art. 179 Konstytucji RP, który jest podstawą działania Prezydenta RP nie zaś podstawą działania KRS. Tym samym, § 12 ust. 2 zd. 2 Regulaminu KRS (podobnie jak inne unormowania Regulaminu KRS operujące tym samym, pozaustawowym kryterium) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 u.KRS w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

5. Należy jednocześnie przypomnieć stanowisko Sądu Najwyższego, które od dawna znajdowało wyraz w jego orzecznictwie, w myśl którego Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19; z 7 marca 2019 r., I NO 1/19; z 7 marca 2019 r., I NO 2/19; z 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; z 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; z 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15). Przedstawienie Prezydentowi RP większej liczby kandydatów oznacza pozostawienie mu ostatecznego wyboru co do tego, względem kogo ostatecznie skorzysta z kompetencji wynikającej z art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP).

W świetle art. 44a u.KRS, Prezydent RP wraz z wnioskiem Krajowej Rady otrzymuje dokumentację postępowania w sprawie. Tym samym, Prezydent jest wyposażony we wszystkie materiały, na podstawie których KRS podejmowała swoją decyzję i zdolny jest dokonać stosownej oceny przedstawionych kandydatów dokonując też dodatkowego wyboru. Nie ma wątpliwości, że Prezydent wykonując

swoją prerogatywę z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP nie jest „notariuszem” działającym na zlecenie KRS ale wykonuje swoje suwerenne kompetencje przyznane głowie państwa przez Konstytucję RP ze względu na demokratyczny mandat jakim dysponuje. Prerogatywa ta jednocześnie stanowi źródło pośredniej, demokratycznej legitymizacji władzy sądowniczej (zob. wyrok Sądu Najwyższego: z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

6. W przedmiotowej sprawie Rada bezwzględną większością głosów popierającą kandydaturę skarżącej dokonała rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 37 u.KRS i w świetle art. 21 ust. 2 u.KRS Rada nie miała podstaw ustawowych pozwalających jej w tej sytuacji nie przedstawić kandydatki do powołania. Dlatego umieszczenie skarżącej w pkt. II. Uchwały, obejmującym osoby nieprzedstawione Prezydentowi do powołania, naruszało art. 37 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 u.KRS. Jednocześnie nie stanowiło naruszenia tych przepisów uwzględnienie w pkt I uchwały, uczestnika, który także zyskał poparcie bezwzględnej większości głosujących członków KRS. Uchwała KRS podlega zatem uchyleniu w jej pkt. II., w zakresie w jakim nie przedstawiała ona Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącej na stanowisko sędziego, ze względu na naruszenie art. 21 ust. 2 u.KRS.

Należy też podkreślić, iż powyższe stwierdzenie było możliwe w związku z podniesieniem przez skarżącą zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 u.KRS. Zważywszy na to, iż Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od uchwały KRS w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), w sytuacji, gdyby skarżąca nie podniosła tego zarzutu, nie byłoby podstaw do uchylenia uchwały w jej pkt II.

7. Zaskarżenie punktu pierwszego uchwały czyni koniecznym również rozpatrzenie pozostałych zarzutów naruszenia prawa, które zakładają konieczność uwzględnienia racji, jakimi kierowała się KRS przy przedstawieniu do nominacji kandydata będącego uczestnikiem niniejszego postępowania. Objęcie zaskarżeniem w rozpatrywanym przypadku całego pierwszego punktu uchwały nie może być uznane z gruntu za pozbawione *gravamen*, ze względu na jedno wolne stanowisko sędziowskie w badanym konkursie.

8. Rozpoznając zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS wyrażającego się w niekompletności uzasadnienia, które wg skarżącej ma nie wyjaśniać istoty decyzji Rady, a tym samym uniemożliwiać weryfikację prawidłowości podjętego przez Radę rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że Rada nie poprzestała na ogólnych stwierdzeniach, iż kontrkandydaci, choć posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie uprawniające do ubiegania się o urząd sędziego sądu rejonowego, to w świetle wszystkich kryteriów wyboru ich kwalifikacje w niniejszej procedurze nominacyjnej nie okazały się tak dobre, jak przedstawionego uczestnika (k. 8), ale po przedstawieniu charakterystyki pozostałych kandydatów jasno stwierdziła, iż przedmiotowa procedura konkursowa obejmuje jedno wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Rejonowym w P., w pionie karnym, a zatem Rada nie mogła pominąć faktu, że kandydat przedstawiony do powołania posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe w pracy na stanowisku asystenta sędziego w sądzie okręgowym, od samego początku w wydziale karnym (k.17), a następnie dodała, że okolicznościami przesądzającymi o jego wyborze było doświadczenie zawodowe zdobyte przez niego w pracy na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego, przy bardzo dobrej ocenie dotychczasowej pracy (k.17). Wbrew twierdzeniom skarżącej z uzasadnienia wynika zatem, dlaczego rekomendowany kandydat w lepszym stopniu spełnia przyjęte przez KRS w tym postępowaniu kryteria.

Chociaż więc wyjaśnienie kluczowych (różnicujących ocenę poszczególnych kandydatów) motywów dokonania przez KRS wyboru między zgłoszonymi kandydatami rzeczywiście nie jest rozbudowane i może budzić niedosyt, to Sąd Najwyższy nie dopatrywał się naruszenia art. 42 u.KRS, zwłaszcza w kontekście obiektywnych trudności wiążących się z uzasadnieniem decyzji podejmowanych w głosowaniu przez organ kolegialny (zob. wyrok z 26 listopada 2019 r., I NO 74/19).

9. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS, należy zauważyć, że Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata i w sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji biorąc pod uwagę istotne ograniczenia właściwe dla kontroli legalności, jaką sprawuje nad uchwałami KRS (podobnie wyroki Sądu Najwyższego: z 17 czerwca 2020 r.,

I NO 155/19; z 26 listopada 2019 r., I NO 74/19; z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19; z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Podstawą odwołania nie mogą być zatem 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 r., I NO 70/19). Sąd Najwyższy nie może też dokonywać oceny powodów, dla których „te a nie inne kryteria wyboru miały charakter decydujący; w szczególności jeżeli w zakresie poszczególnych kryteriów i ich całościowej oceny poszczególni kandydaci nie wykazują ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania” (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16; 10 stycznia 2017 r., III KRS 34/16; z 4 kwietnia 2017 r., III KRS 5/17; z 13 lipca 2017 r., III KRS 16/17; z 6 lutego 2019 r., I NO 21/18; z 24 kwietnia 2019 r., I NO 27/19; z 24 kwietnia 2019 r., I NO 18/19; z 24 kwietnia 2019 r., I NO 16/19; z 15 maja 2019 r., I NO 21/19; z 17 maja 2019 r., I NO 11/19; z 26 listopada 2019 r., I NO 74/19).

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 (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego: z 27 marca 2019 r., I NO 8/19; z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; z 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Stanowisko to potwierdził pełen skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 i w kolejnych orzeczeniach (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz z 27 maja 2008 r., SK 57/06). Uchylenie przez Sąd Najwyższy uchwały KRS na podstawie własnej oceny merytorycznej kandydatury zwłaszcza, gdyby wiązało się to z wiązaniem KRS dokonaną przez Sąd Najwyższy oceną kandydata w określony sposób, naruszałoby art. 179 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie też wskazywano, że „Wyłonienie tego kandydata, który zostanie przedstawiony do nominacji sędziowskiej, nie ma cech bezpośredniej rywalizacji, porównywania każdego

z każdym, ważenia cech kandydata przedstawionego i każdego z tych, którzy nie przeszli procedury ze skutkiem pozytywnym. Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz «najlepszych» ze wszystkich, bez eksponowania cech «gorszych» kandydatów» (wyroki Sądu Najwyższego: z 27 września 2019 r., I NO 65/19; z 12 sierpnia 2014 r., III KRS 29/14; z dnia 17 maja 2017 r., III KRS 8/17; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r., III KRS 34/16).

10. W zaskarżonej uchwale Rada przedstawiła charakterystykę poszczególnych kandydatów i wyraźnie wskazała, iż kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, w tym: ocenami kwalifikacji, doświadczeniem zawodowym kandydatów, w tym doświadczeniem w stosowaniu przepisów prawa, opiniami przełożonych, ocenami ze studiów i z egzaminu zawodowego oraz uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego oraz że wskazania kandydata dokonała po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy (k.6).

Skarżąca zwróciła uwagę, że legitymuje się dłuższym doświadczeniem od przedstawionego uczestnika, że z treści uzasadnienia nie wynika, w jaki sposób KRS uwzględniła fakt ukończenia przez nią studiów doktoranckich oraz że pominięto również fakt, że legitymuje się ona wzorową opinią wystawioną przez sędziów z którymi współpracuje. Należy jednak podkreślić, że KRS nie pominęła przywoływanych przez skarżącą okoliczności. Przy charakterystyce skarżącej znajdują się pełne informacje dotyczące przebiegu jej doświadczenia zawodowego i posiadanych kwalifikacji, z uwzględnieniem ukończonych studiów doktoranckich oraz bardzo dobrych opinii sędziów z którymi współpracuje. Rada jednak wyjaśniła, iż ze względu na to, że procedura konkursowa obejmuje jedno wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Rejonowym w P., w pionie karnym przy ocenie doświadczenia uwzględniła wieloletnie doświadczenie zawodowe przedstawionego kandydata w pracy na stanowisku asystenta sędziego w sądzie okręgowym w wydziale karnym.

Z treści uzasadnienia wynika zatem jakie okoliczności KRS wzięła pod uwagę przy ocenie doświadczenia. Wybór decydującego kryterium spośród wymienionych w ustawie, które przesądza o wskazaniu kandydatów i umożliwia

dokonanie oceny, który z kandydatów okaże się spełniać to kryterium w stopniu wyższym od pozostałych należy do wyłącznej kompetencji Rady (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 6 listopada 2019 r., I NO 69/19; z 6 września 2019 r., I NO 131/19), nie ma zatem racji skarżąca, że akcentowana przez Radę okoliczności wykonywania przez rekomendowanego uczestnika zatrudnienia wyłącznie w wydziale karnym, „gdy do obsadzenia pozostaje jedno stanowisko w tzw. pionie karnym”, nie może stanowić wiodącej przesłanki dla poparcia tego kandydata. Tymczasem, w ocenie skarżącej wybór, którego dokonała KRS miałby świadczyć o dowolności oceny kwalifikacji kandydatów. Zarówno bowiem kryterium doświadczenia zawodowego jak i kwalifikacji zawodowych mają charakter niedookreślony, natomiast w przedmiotowym postępowaniu KRS dokonała ich konkretyzacji. Należy też zaznaczyć, że członkowie KRS dysponują pełną dokumentacją dotyczącą kandydatów, nie jest zatem zasadny zarzut nie uwzględnienia wszystkich okoliczności dotyczących skarżącej.

Rada uwzględniła też opinię Kolegium Sądu Okręgowego w P., przytoczyła wyniki głosowania i zwróciła uwagę na wyższe poparcie Kolegium uzyskane przez skarżącą, wyjaśniając, iż subiektywna ocena Kolegium nie mogła zostać postawiona wyżej niż ocena merytorycznych kwalifikacji wybranego kandydata. Wprawdzie uzasadniając przyznanie mniejszej wagi poparciu Kolegium Sądu Okręgowego KRS oparła się na niezasadnych spekulacjach co do motywów Kolegium, jednak okoliczności te nie mają większego znaczenia. Kluczowe jest to, że KRS wyraźnie przedłożyła wynik oceny merytorycznej nad wynik głosowania Kolegium, co jednoznacznie wynika z uzasadnienia. Dlatego i ten zarzut skarżącej nie stanowi podstawy do uchylenia uchwały w pkt. I. Powyższe czyni zatem bezpodstawnym zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 42 ust. 1 u.KRS.

11. Podsumowując, Sąd Najwyższy po analizie zgłoszonych przez odwołującą się zarzutów, za zasadny uznał zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 u.KRS, natomiast niezasadne okazały się zarzuty naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS oraz art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS. Z tych względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uznając odwołanie skarżącej za zasadne w zakresie, w jakim Rada postanowiła w uchwale nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku

o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w P., kształtując pozycję prawną Skarżącej, która uzyskała poparcie bezwzględnej większości członków KRS, na równi z osobami, które nie uzyskały tej większości, naruszając art. 21 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 2 u.KRS i w związku z art. 7 Konstytucji RP i art. 32 Konstytucji RP.