



Sygn. akt I NKRS 29/22

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 22 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołania M. E. Z.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z 1 grudnia 2021 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r. poz. 514,

z udziałem S. O. R.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 22 czerwca 2022 r.,

**oddala odwołanie.**

### **UZASADNIENIE**

Uchwałą z 1 grudnia 2021 r., nr [...], działając 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: ustawa o KRS), Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: Rada lub KRS) postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie

S. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...];

2. nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M. Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

Podejmując powyższą uchwałę, Krajowa Rada Sądownictwa wzięła pod uwagę, że kandydaci spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 64 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2072 ze zm.).

Dokonując oceny kandydatów, Rada kierowała się także kryteriami, wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, w tym: ocenami kwalifikacyjnymi, doświadczeniem zawodowym kandydatów, opiniami przełożonych, a także uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego.

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, Krajowa Rada Sądownictwa, dzieląc stanowisko zespołu, uznała, że Prezydentowi RP zostanie przedstawiony wniosek o powołanie S. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

W dalszej części uchwały (s. 3-5) zaprezentowane zostały sylwetki zawodowe S. R. i M. Z.. Wskazano, że M. Z. posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, uprawniające do ubiegania się o urząd sędziego sądu apelacyjnego, jednak – w ocenie Rady – w niniejszej procedurze konkursowej nie spełnia wszystkich kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie do powołania Prezydentowi RP.

Przy podejmowaniu decyzji Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się ocenami kwalifikacji oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. Jak wskazała, S. R. jest sędzią z wieloletnim doświadczeniem orzecznictwem, który od początku swojej kariery zawodowej orzeka w pionie cywilnym – a wolny etat przewidziany jest właśnie w wydziale cywilnym. Rada dokonując oceny tego kandydata nie podzieliła w pełni wniosków, zawartych w ocenie jego kwalifikacji, bowiem dotychczasowa rzetelna praca S. R., wyniki osiągane w pracy, wieloletnie powierzanie mu pełnienia funkcji administracyjnych, w tym funkcji Prezesa Sądu Okręgowego w T., wysokie poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...],

posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych oraz prowadzenie działalności publicystycznej czynią jego kandydaturę najlepszą i najwyżej ocenianą w niniejszym postępowaniu nominacyjnym.

M. Z. jest dobrą kandydatką, jednakże w tym postępowaniu nominacyjnym nie spełnia wszystkich kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie jej kandydatury z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w [...]. Kandydatka uzyskała wprawdzie bardzo dobrą ocenę swojej pracy i kwalifikacji zawodowych, jednakże otrzymała negatywną opinię Kolegium Sądu, do którego aspiruje.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła także opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...], które na posiedzeniu 28 września 2021 r. zaopiniowało kandydaturę S. R. pozytywnie – 6 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i 4 głosach „wstrzymujących się”, a M. Z. negatywnie – 4 głosami „za”, przy 2 głosach „przeciw” i 4 głosach „wstrzymujących się”. Kandydat wybrany przez Radę uzyskał zatem – jako jedyny — pozytywną opinię tego gremium.

W ocenie Rady, S. R. posiada wysokie kwalifikacje merytoryczne oraz doświadczenie zawodowe, a także wszechstronną wiedzę prawniczą, którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej, dając rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

O przedstawieniu Prezydentowi RP S. R. zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności wieloletnie i zróżnicowane doświadczenie zawodowe, zdobyte podczas wykonywania obowiązków sędziego sądu rejonowego i obecnie sędziego sądu okręgowego, wyniki osiągnięte w pracy, wieloletnie pełnienie funkcji administracyjnych, pozytywna opinia Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...], posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych oraz prowadzenie działalności publicystycznej.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 1 grudnia 2021 r. na:

- S. R. oddano 13 głosów „za” oraz 1 głos „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego uzyskał wymaganą bezwzględną większość głosów,

- M. Z. oddano 5 głosów „za” , nie oddając głosów „przeciw”, przy 11 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 16 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Mając na uwadze wyniki głosowania, Krajowa Rada Sądownictwa podjęła wskazaną wyżej uchwałę.

Pismem z 25 stycznia 2022 r. odwołanie od ww. uchwały KRS wniosła M. Z., wskazując, że odwołuje się od niej w całości. Zaskarżonej uchwale zarzuciła:

1. naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1, art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów ustawowych reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i przejrzystych oraz wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazu dyskryminacji oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej,

2. naruszenie art. 35 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy o KRS poprzez:

- przyjęcie przez zespół członków KRS stanowiska z pominięciem, że decydująca dla rekomendacji jest ocena kwalifikacji kandydata sporządzona przez sędziego wizytatora (wobec użycia w ustawie słów „przede wszystkim”), co doprowadziło do

- rekomendowania kontrkandydata zamiast skarżącej, ewentualnie do braku sporządzenia listy rekomendowanych kandydatów, na której winna zostać ujęta również skarżąca, w sytuacji gdy skarżąca posiadała bardzo dobrą ocenę kwalifikacji w przeciwieństwie do takowej oceny kontrkandydata,

3. naruszenie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy, tj.:

- dokonanie oceny kandydatury odwołującej się bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny poprzez arbitralny, bo nieodpowiadający okolicznościom faktycznym wybór i oceną jednych kryteriów (opinia Kolegium) kosztem innych i oceną ich niezgodnie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji odwołującej się oraz konkurującego z nią kandydata,

- brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jasne,

jednolite dla obu osób uczestniczących w konkursie i konkretne kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur mimo dostępu do pełnych danych o odwołującej się w oparciu o posiadany materiał dowodowy, tj. pominięcia:

1. bardzo dobrej oceny kwalifikacji odwołującej się kandydatki, podkreślającej wysoki poziom merytoryczny orzecznictwa, bardzo dobrą opinię przełożonych i środowiska pracowniczego, bardzo duże zaangażowanie w pracy, systematyczność i sumienność,
2. 25-letniego doświadczenia zawodowego związanego z orzekaniem w szeroko rozumianym pionie cywilnym w sądzie rejonowym, następnie w sądzie okręgowym, zwłaszcza w skomplikowanych, różnorodnych sprawach gospodarczych w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym,
3. podnoszenia kwalifikacji w szeregu studiów podyplomowych z ocenami bardzo dobrymi,
4. uzyskania z ukończenia studiów prawniczych i z egzaminu sędziowskiego wyłącznie ocen bardzo dobrych,

4. naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS i sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów jej podjęcia w związku z:

- wzajemnie sprzecznym stwierdzeniem w uzasadnieniu uchwały, iż obydwój kandydaci spełniają wszystkie kryteria wyboru, zatem weryfikacji przez Radę podlegają wszystkie kryteria łącznie pod kątem, który z kandydatów spełnia je najpełniej i w najwyższym stopniu, by następnie stwierdzić, że odwołująca się nie spełnia wszystkich kryteriów wyboru, by przedstawić jej kandydaturę negatywną opinią Kolegium,

- brakiem precyzyjnego wyjaśnienia odnośnie kandydata przedstawionego Prezydentowi RP, cyt. „jakie to wyniki osiągnęte w pracy” i „wieloletnie i zróżnicowane doświadczenie zawodowe” legło u podstaw wydania zaskarżonej decyzji przy uprzednim stwierdzeniu w uzasadnieniu, iż przy podejmowaniu decyzji Rada kierowała się ocenami kwalifikacji i doświadczeniem zawodowym kontrkandydatów

- które to naruszenia miały wpływ na wynik postępowania i doprowadziły do przedstawienia kandydatury S. R. i nieprzedstawienia kandydatury skarżącej Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...].

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu odwołania – M. Z. wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Pismem z 8 lutego 2022 r. S. R. wniósł o oddalenie odwołania M. Z..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznane odwołanie M. Z. nie zasługiwało na uwzględnienie.

Należy zaznaczyć, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem umocowanym przez Konstytucję RP do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego i to w jej gestii pozostają ustalenia faktyczne oraz ocena dowodów. Również ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS).

Sąd Najwyższy rozpoznając odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa bada wyłącznie ich legalność. Poza zakresem jego kognicji pozostaje zasadność rozstrzygnięcia zawartego w uchwale. Sąd Najwyższy nie może zajmować się rozpatrywaniem kwalifikacji kandydatów na sędziego, jak również decydować o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu (wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., III KRS 24/16). Sąd Najwyższy nie zastępuje Krajowej Rady Sądownictwa w jej ustawowo wyznaczonym zadaniu polegającym na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego i dlatego 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 i przywołane tam orzecznictwo).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kognicji Sądu Najwyższego pozostaje wyłącznie formalny aspekt dostępu do służby związany

z przestrzeganiem przez Radę zastosowanych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Radą, gdyż jakkolwiek ingerencja w tę szczególną postać władztwa przynależnego Radzie skutkowałaby naruszeniem art. 179 Konstytucji RP (wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4, poz. 63).

Nie ulega wątpliwości, że Krajowa Rada Sądownictwa, w świetle art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, jest obowiązana przed podjęciem uchwały wszechstronnie rozważyć sprawę na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Nakaz podjęcia uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy oznacza, że Rada nie może pominąć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z udostępnionej dokumentacji lub wyjaśnień, czy innych zebranych dowodów, ani dokonać ustaleń sprzecznych z tym materiałem, zaś samo rozstrzygnięcie powinno być wynikiem wszechstronnego rozważenia wszystkich aspektów sprawy w sposób, który nie był dowolny (wyroki Sądu Najwyższego z: 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; 22 maja 2012 r., III KRS 14/12; por. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2021 r., I NKRS 56/21).

Analiza zarzutów odwołania i ich uzasadnienia wskazuje, że odwołująca się M. Z. podnosi naruszenie prawa w zakresie sposobu przeprowadzenia postępowania przed KRS w niniejszej sprawie (zwłaszcza zarzuty naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1-2 ustawy o KRS) oraz w odniesieniu do sporządzonego uzasadnienia zaskarżonej uchwały (zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o KRS), a ponadto wskazuje na naruszenie regulacji konstytucyjnej (zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 ustawy zasadniczej).

Przechodząc do omówienia pierwszej grupy zarzutów, dotyczących sposobu przeprowadzenia postępowania przed KRS w niniejszej sprawie (zwłaszcza zarzuty naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1-2 ustawy o KRS), należy przede wszystkim podnieść, że ogólna ocena przeprowadzonej procedury nominacyjnej – wbrew zarzutom podniesionym w analizowanym środku zaskarżenia – nie nasuwa wątpliwości co do legalności działania Rady w tym konkretnym przypadku. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 czerwca 2021 r., I NKRS 5/21, art. 35

ust. 2 ustawy o KRS wymienia kilka kryteriów oceny kandydatów, jednak nie określa ich znaczenia (wagi), pozwalającego z matematyczną precyzją określić wpływu poszczególnych cech (właściwości) kandydata na ostateczną ocenę. Poza tym takie cechy jak „kwalifikacje” czy „doświadczenie zawodowe” mają charakter ocenny. Co więcej, nie jest możliwe rozpatrzenia każdego z tych kryteriów w sposób wyizolowany od pozostałych. Dlatego uznanie Krajowej Rady Sądownictwa jest w istocie dwuetapowe: na etapie oceny spełnienia poszczególnych kryteriów i na etapie oceny całościowej (...). Rola Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacyjnym nie polega przy tym na tworzeniu precyzyjnych zestawień kwalifikacji kandydatów i mechanicznym sumowaniu określonych w ustawie punktów za poszczególne, precyzyjnie określone cechy kandydatów, lecz na autonomicznym wyborze dokonany w ramach jej uznania (...). Krajowa Rada Sądownictwa ma przy tym możliwość określania we własnym zakresie, które elementy uznać za szczególnie istotne. Nie może zostać uznane za naruszenie prawa przyjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa, że określony element doświadczenia zawodowego zasługuje na wyższą ocenę niż inny. Nie można również czynić zarzutu z faktu, że pewne fragmenty drogi zawodowej zostały uwypuklone, czy nadano im większą wagę niż innym. Dopuszczalne działanie w granicach uznania polega m.in. na tym, że możliwe jest nadawanie różnych wag kryteriom ocenym wynikającym z ustawy. Podkreślić należy, że stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia pozostałe kryteria wyboru. Krajowa Rada Sądownictwa cieszy się znaczną swobodą oceny poszczególnych kandydatów. Żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest koniecznie wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów” (wyroki Sądu Najwyższego: z 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

Tak przeprowadzona, „całościowa” ocena zgłoszonych w niniejszym konkursie kandydatur mogła – w ocenie Sądu Najwyższego – doprowadzić do



wyboru wskazanego kandydata, tj. S. R.. Skarżąca wskazuje, że w myśl art. 35 ust. 2 *in principio* ustawy o KRS, przy ustalaniu kolejności kandydatów Rada kierować ma się „przede wszystkim” oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto niejako „w drugiej kolejności” uwzględniać ma pozostałe czynniki i osiągnięcia.

W tym miejscu Sąd Najwyższy wyraźnie przychylił się do przytoczonego wyżej poglądu orzeczniczego, zgodnie z którym Rada ma dokonać oceny „całościowej”, a wszystkie osiągnięcia kandydata, o których stanowi ustawa (także w dalszej części art. 35 ust. 2 ustawy o KRS), podlegają kompleksowej i racjonalnej ocenie. W swej odpowiedzi na odwołanie S. R. przedstawił uwagi do sporządzonej przez sędzię M. M. oceny jego kwalifikacji. Zdaniem Sądu Najwyższego, znaczna część uwag uczestnika zasługuje na uznanie. Nawet jeśli jednak uznać, że w ramach kryterium oceny kwalifikacji M. Z. uzyskała nad rekomendowanym kandydatem przewagę, to na jego rzecz przemawia wiele innych czynników. S. R. orzeka nieco dłużej w sądzie okręgowym, posiada stopień doktora nauk prawnych (przyznany z wyróżnieniem) i kilka publikacji naukowych, pełni funkcję Prezesa Sądu Okręgowego w T., wreszcie uzyskał pozytywną opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...]. Są to wymierne „przewagi” rekomendowanego kandydata nad odwołującą się, które zdaniem Sądu Najwyższego, uprawniały Krajową Radę Sądownictwa do rozstrzygnięcia przedmiotowego postępowania konkursowego w taki sposób, że rekomendację Rady uzyskał S. R..

Odnosząc się jeszcze do konsekwentnego podważania przez Skarżącą znaczenia opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] (s. 12 i n. odwołania), należy wskazać, że zapatrywanie to pozbawione jest podstaw. Jednym z elementów oceny kandydatów na stanowisko sędziego jest poparcie organów samorządu sędziowskiego. Pomimo, że wyniki głosowania na kolegium sędziów właściwego sądu nie wiążą Rady przy dokonywaniu oceny kandydata, to jednak są one istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i dlatego Rada powinna umotywować swój wybór, gdyby dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze od kontrkandydatów poparcie środowiska zawodowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2020 r., I NO 170/19). W analizowanym postępowaniu konkursowym Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] na posiedzeniu 28 września 2021 r. zaopiniowało kandydaturę S. R. pozytywnie, zaś M. Z. negatywnie. Rada wzięła to

pod uwagę, postępując słusznie, albowiem stanowisko przedstawicieli środowiska sędziowskiego stanowi ustawowe kryterium oceny kandydatów (art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS).

Uznania nie może znaleźć zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów jej podjęcia. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym stwierdza, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone w sposób prawidłowy. Prezentuje ono kolejno postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa (s. 1-2), charakterystykę kandydatów (s. 3-5), porównanie kandydatów (s. 5-7) oraz wyniki głosowania (s. 7-8). W tej strukturze uzasadnienia szczególną rolę odgrywa porównanie kandydatur S. R. i M. Z., w ramach którego Rada w sposób dość lakoniczny, ale jednocześnie przekonujący, wskazała na te osiągnięcia uczestnika postępowania, które przeważały na jego korzyść. W tym kontekście, nie sposób zgodzić się z ww. zarzutem skarżącej.

Ostatecznie nie sposób zgodzić się z zarzutami M. Z., jakoby w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP. Całościowa analiza przeprowadzonej procedury każe uznać ją za odpowiadającą prawu i gwarantującą równy dostęp do służby publicznej.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.