



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Wojciechowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołania A. Ś.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 1 lutego 2024 r.  
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na  
stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu,  
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 112,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw  
Publicznych w dniu 26 czerwca 2024 r.,

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

Mirosław Sadowski    Paweł Wojciechowski    Aleksander Stępkowski

## **UZASADNIENIE**

Sędzia A. Ś. wniosła odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (dalej  
także: KRS lub Rada) nr [...] z 1 lutego 2024 r. w przedmiocie nieprzedstawienia  
wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego  
w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r.,

poz. 112 (dalej „Uchwała”), domagając się uchylenia zaskarżonej Uchwały w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania KRS.

Rada podjęła zaskarżoną Uchwałę po ponownym rozpoznaniu sprawy, w związku z uchyleniem przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 14 września 2023 r. I NKRS 80/22 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z 13 lipca 2022 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 112.

Skarżąca zarzuciła Uchwale sprzeczność z prawem, tj.:

- a) naruszenie art. 63 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 334; dalej jako „p.u.s.p.”) poprzez podjęcie uchwały o nieprzedstawianiu skarżącej do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sytuacji, w której spełniała przewidziane ustawą wszystkie kryteria wyboru i była jedynym kandydatem na jedno wolne stanowisko sędziego okręgowego w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu,
- b) naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 269; dalej jako „u.KRS”) poprzez podjęcie uchwały, której uzasadnienie jest niepełne i nie wyjaśnia podjętej decyzji,
- c) naruszenie art. 33 ust. 1 u.KRS poprzez dokonanie oceny kandydatury w sposób uznaniowy z pominięciem wszechstronnego rozważenia sprawy.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca podkreśliła, że została pozytywnie zaopiniowana przez zespół oceniający KRS pod kątem wszelkich wymogów stawianych osobom ubiegającym się o powołanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego, a pomimo tego jej kandydatura nie została zaakceptowana, co ma przesądzać o naruszeniu przez Radę art. 63 p.u.s.p.

W dalszej kolejności skarżąca podniosła, że treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie daje możliwości ustalenia, co konkretnie i łącznie zdecydowało o negatywnym wyniku głosowania w sprawie, zaznaczając że brak pełnego uzasadnienia i wyczerpującego wskazania przyczyn głosowania przez Radę ostatecznie wbrew rekomendacji zespołu oceniającego,

odbiera kandydatce prawo odniesienia się do nich. Tym samym zaskarżona uchwała ma godzić nie tylko w proceduralny przepis art. 42 ust. 1 u.KRS stanowiący o obowiązku sporządzenia uzasadnienia zapadłej uchwały, a także w prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP.

Następnie skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS stanowiący o obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy. Podkreśliła, że przeszła skrupulatną procedurę warunkującą postawienie kandydatury przed pełnym gremium Krajowej Rady Sądownictwa, a posiadane przez nią umiejętności, przygotowanie, doświadczenie i gotowość do wykonywania zawodu w sądzie okręgowym zostały potwierdzone pozytywnymi opiniami sędziego wizytatora, Kolegium Sądu Okręgowego we Wrocławiu oraz jednogłówną rekomendacją zespołu KRS. Ani w opinii, ani w pozostałej zebranej dokumentacji nie zostało stwierdzone, aby kandydatka – jak to ujęto w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały – ubiegała się o awans przedwcześnie, była przeciętna czy spełniała kryteria kwalifikacyjne w stopniu minimalnym. Wszystkie zebrane dane przekazane Radzie do ich analizy takim wnioskom przeczą, a Rada nie mogła korzystać z żadnych innych, nieznanych stronie materiałów. W konsekwencji skarżąca zauważyła, iż finalna ocena jej kandydatury została dokonana w sposób dowolny i niezgodny ze zgromadzonym materiałem, z przekroczeniem granic swobodnej oceny i pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji. Powyższe – w ocenie skarżącej – można też postrzegać przez pryzmat nieposzanowania wynikających z Konstytucji RP zasad ochrony zaufania obywatela do państwa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych (wyrok Sądu Najwyższego z 29 lipca 2019 r., I NO 89/19).

Szef Biura KRS przedkładając odwołanie wraz z dokumentacją poinformował, że Rada nie składa odpowiedzi na odwołanie.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

1. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem,

o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zakres kognicji Sądu Najwyższego jest przy tym ograniczony. Podstawy odwołania nie mogą stanowić 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). Sąd Najwyższy nie może też zastępować Rady w ocenie kandydata lub w sposobie zastosowania doń ustawowych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie jego kwalifikacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; z 27 marca 2019 r., I NO 59/18).

2. W konsekwencji, odwołanie wniesione na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS może prowadzić jedynie do formalnej kontroli stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania prawem określonych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego: z 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16; z 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 27 marca 2019 r., I NO 8/19; jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 grudnia 1999 r., P 6/99; P 6/99; 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz z 27 maja 2008 r., SK 57/06).

3. W świetle art. 33 i art. 35 u.KRS. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę po wszechstronnym rozważeniu sprawy i ma obowiązek procedować na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień, o ile zostały złożone, kierując się oceną kwalifikacji kandydatów, uwzględniając ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; także uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

4. Dodatkowo, na podstawie art. 42 ust. 1 u.KRS Rada zobowiązana jest do sporządzenia uzasadnienia uchwały podejmowanej w sprawach indywidualnych. Przepisy te, wraz z art. 60 Konstytucji RP, który chroni prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, tworzą zasadnicze ramy kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. To właśnie uzasadnienie uchwały pozwala w pierwszej

kolejności dokonać Sądowi Najwyższemu oceny prawidłowości kierowania się kryteriami oceny sformułowanymi w art. 33 i art. 35 u.KRS w sposób, który nie stanowiłby nieuprawnionej oceny merytorycznej kandydatów przez Sąd Najwyższy. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi (racjonalnymi) kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia Uchwały (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19). Z tego też powodu, w uzasadnieniu należy wskazać te kryteria, które stanowiły przesłankę decydującą o odmowie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego tak, aby można było stwierdzić, że w trakcie procedury konkursowej o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu danego kandydata na stanowisko sędziowskie decydowały racjonalne kryteria oceny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

5. Artykuł 42 u.KRS nie określa wymaganej treści uzasadnienia. Kierować się zatem należy jego funkcją. Oczywistym jest, że uzasadnienie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2019 r., I NO 30/19). Treść uzasadnienia nie może też być zdawkowa i sprowadzać się do gołosłownego zapewnienia o zastosowaniu przejrzystych i obiektywnych kryteriów oceny. Jak sama nazwa wskazuje, uzasadnienie ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

6. Należy podkreślić, że uzasadnienia rozstrzygnięć 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,

to m.in. w uzasadnieniu przejawia się rzetelność i transparentność procedur (zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 31 marca 2005 r., SK 26/02; postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04; wyroki Sądu Najwyższego z 25 maja 2021 r., I NKRS 49/21; z 21 lutego 2023 r. I NKRS 2/23).

7. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się też pogląd, że choć Rada nie jest związana stanowiskiem Zespołu, to ma obowiązek wziąć to stanowisko pod uwagę w ramach wszechstronnego rozważenia sprawy, a odchodząc od rekomendacji Zespołu, powinna uzasadnić to w sposób nie budzący wątpliwości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., I NKRS 78/21). W niniejszej sprawie Rada nie uczyniła zadość temu wymogowi, nie przedstawiając żadnych argumentów, które skłoniły ją do odejścia od oceny zaprezentowanej przez Zespół opiniujący.

8. Podkreślić należy, że pomimo tego, iż Rada ma prawo stosunkowo swobodnego kształtowania kryteriów dominujących o wyborze danego kandydata na określone stanowisko sędziowskie, nie może czynić tego w sposób dowolny i dyskryminujący (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 24 kwietnia 2019 r., I NO 16/19 i z 17 czerwca 2020 r., I NO 188/19) Natomiast treść uzasadnienia stanowi jedną z gwarancji poszanowania konstytucyjnego prawa do równego dostępu do służby publicznej i pozwala na obiektywną weryfikację, czy przyjmowane przez Radę kryteria oceny są racjonalne i zasadne.

9. Powyższego warunku z całą pewnością nie spełnia zastosowanie w uzasadnieniu sformułowań zbyt ogólnych i nieostrych. Zasadny jest pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 29 lipca 2019 r., I NO 89/19, zgodnie z którym "niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania przy podejmowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa decyzji o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego uniemożliwia Sądowi Najwyższemu właściwą kontrolę zaskarżonej uchwały, zarówno w aspekcie dopełnienia przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa - t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 389 z późn. zm.), jak i z punktu widzenia

poszanowania wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 60 Konstytucji RP zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych".

10. Zgodnie z kolei z art. 63 § 1 p.u.s.p. na stanowisko sędziego sądu okręgowego może być powołany sędzia sądu rejonowego oraz sędzia wojskowego sądu garnizonowego, który posiada co najmniej czteroletni okres pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego lub na stanowisku prokuratora. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się też, że przepis ten formułuje więc jedynie minimalne warunki formalne, jakie powinien spełnić kandydat do objęcia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Przedmiotowa regulacja nie zabrania natomiast Radzie kierowania się przy wyborze najlepszego kandydata do tego urzędu wszelkimi możliwymi a dozwolonymi przez prawo kryteriami, zwłaszcza tymi, które mogą być szczególnie pożądane z perspektywy dobra wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 20 września 2011 r., III KRS 14/11, z 17 marca 2016 r., III KRS 6/16).

11. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że trafne okazały się podnoszone przez skarżącą zarzuty naruszenia art. 42 ust 1 u.KRS oraz art. 33 ust. 1 u.KRS.

12. Rada dokonując oceny zgłoszonej kandydatury, wskazała, iż kwalifikacje skarżącej „są typowe dla orzeczników w takim wieku jak kandydatka i nie mają w sobie żadnego elementu wyróżniającego”, a sama kandydatka „nie spełnia ustawowych kryteriów wyboru w najwyższym stopniu, który uzasadniałby przedstawienie jej Prezydentowi RP do powołania”. Z kolei w dalszym toku wyводу Rada wskazała, że „... A. Ś. posiada odpowiednie kwalifikacje merytoryczne oraz doświadczenia zawodowe, których Rada nie kwestionuje. Jednakże – z uwagi na kolegialny charakter Rady oraz sposób głosowania jej członków – kandydatka nie uzyskała wymaganego poparcia”.

13. Przede wszystkim należy zauważyć, że tak skonstruowane uzasadnienie jest wewnętrznie sprzeczne i w najmniejszym stopniu nie pozwala na ustalenie kryteriów, jakimi kierowała się Rada dokonując przywołanych ocen. W jednym miejscu Rada

wskazuje, iż nie kwestionuje kwalifikacji kandydatki, aby w innym miejscu wyrazić ocenę, że kwalifikację tę są co najwyżej przeciętne. Już sama ta sprzeczność uniemożliwia jednoznaczne ustalenie, jakie argumenty legły u podstaw zaskarżonej decyzji.

14. Co więcej uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera też odwołania do żadnych konkretnych okoliczności czy danych, na podstawie których Rada oceniła kwalifikacje kandydatki jako „typowe dla orzeczników w takim wieku” czy „niezawierające żadnego elementu wyróżniającego”, w szczególności nie wyjaśniono z jakich względów Rada nie podzieliła stanowiska zespołu, który pozytywnie zaopiniował wniosek Skarżącej, jak również nie odniesiono się do treści dokumentów potwierdzających wysokie kwalifikacje i bogate doświadczenie orzecznicze kandydatki.

15. Ocena dokonana przez Radę jawi się jako całkowicie sprzeczna z wnioskami płynącymi z opinii sporządzonej przez sędziego wizytatora ds. cywilnych Sądu Okręgowego we Wrocławiu SSO P. J.. Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy orzecznictwa kandydatki opiniujący ocenił, że A. Ś. jest doświadczonym orzecznikiem, posiada ukształtowany warsztat pracy, umiejętności wytworzenia koncepcji prowadzenia sprawy i postępowania dowodowego, a następnie stosowania przepisów proceduralnych. Co więcej w okresie objętym opinią – co szczególnie warto zauważyć – tylko jedno orzeczenie kandydatki zostało uchylone przez sąd II instancji do ponownego rozpoznania. Przedstawione przesłanki doprowadziły sędziego wizytatora do pozytywnej oceny pracy kandydatki i pozwoliły na rekomendowanie jej na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego. Skarżąca uzyskała również jednogłośnie poparcie Kolegium Sądu Okręgowego we Wrocławiu i pozytywną rekomendację zespołu opiniującego KRS.

16. Nie sposób też zaaprobować stanowiska Rady w zakresie, w jakim uzasadniała odmowę rekomendacji kandydatki do powołania na urząd sędziego sądu okręgowego specyfiką organu kolegialnego. Rada czuwać powinna nad stosowaniem kryteriów w sposób niewątpliwie transparentny i obiektywny. Podjęte uchwały (decyzje) należy uzasadniać w sposób niebudzący wątpliwości, mając na uwadze wszelkie okoliczności prawne, które w istotny sposób ograniczają swobodę decydowania, oraz prawo uczestnika postępowania do poznania

dokładnych motywów rozstrzygnięcia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., I NKRS 78/21).

17. W świetle powyższego, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS Uchwała została uchylona, a sprawa przekazana Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

Mirosław Sadowski      Paweł Wojciechowski      Aleksander Stępkowski

[SOP

[a!]]