



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołania M. M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 27 kwietnia 2022 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Słupsku,
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 319,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 19 kwietnia 2023 r. w Izbie Kontroli
Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych,

**uchyła zaskarżoną uchwałę w całości i przekazuje sprawę
Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

I.

I.1. M. M. (dalej również: „Skarżąca”) wniosła odwołanie od uchwały nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa (dalej również: „KRS” albo „Rada”) z 27 kwietnia 2022 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Słupsku,

ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r., poz. 319. Uchwałę tę zaskarżyła w całości.

Skarżąca podniosła następujące zarzuty:

1. obrazę prawa unijnego materialnego, tj. 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 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ustanawiających zasadę otwartości organów państwa członkowskiego UE, zasadę dostępu do dokumentów i przejrzystości prac danej jednostki, podczas gdy postępowanie przeprowadzone w przedmiocie wniosku o przedstawienie Prezydentowi RP kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Okręgowym w Słupsku przeczyło zasadzie otwartości i transparentności działania organu ją przeprowadzającego, tj. KRS, jako że zarówno sposób procedowania Rady - tak w zespole członków KRS zwanym zespołem opiniującym - jak i w składzie plenarnym, jak również kryteria przyjęte przez Radę za podstawę opiniowania, były nieprzejrzyste;

2. obrazę prawa materialnego, tj. art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji w zw. z art. 9a ust. 1, art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11a ust 4-5, art. 11b ust 7, art. 21 ust. 2 i art. 33 ust. 1, art. 31 ust. 1 u.KRS oraz art. 34 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6, § 16 ust. 1 oraz § 18 ust. 1-8 załącznika do uchwały nr 265 /2017 Krajowej Rady Sądownictwa z 12 września 2017 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „Regulamin KRS”), a także w zw. z art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez:

a) niewłaściwe zastosowanie, a właściwie brak zastosowania art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 4-5, art. 11b ust. 7, art. 11d ust. 1-5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 art. 37 ust. 1 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 Regulaminu KRS, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. wydanie zaskarżonej uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, która – podobnie jak zespół opiniujący – była nienależycie obsadzona wobec nieskutecznego powołania sędziowskiej części Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją, w konsekwencji czego czternastu członków Rady nie było uprawnionych

do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie (podobnie jak dwóch sędziowskich członków zespołu opiniującego), w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów (w ramach zespołu opiniującego), w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu zaskarżonej uchwały;

b) rażąco obrazę art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2 i ust. 4-5, art. 11b ust. 7, art. 11d ust. 1-5 u.KRS poprzez niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że obecny członek Rady sędzia M. N. (jednocześnie członek zespołu opiniującego) spełniał kryteria do wyboru jego kandydatury na członka Rady, podczas gdy nie miał on poparcia wymaganej ustawą liczby 25 sędziów i został nienależycie obsadzony, w konsekwencji czego również Rada – dla której kadencja członków Rady jest wspólna – jest nienależycie obsadzona wobec wadliwego i nieskutecznego powołania sędziego M. N., tj. powołania w sposób sprzeczny z ustawą, w konsekwencji czego jako członek Rady nie był on uprawniony do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu zaskarżonej uchwały, co skutkuje nieważnością samej uchwały;

c) naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 30 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, tj. brak dokonania oceny kandydata 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;

d) naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 u.KRS poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do zaniechania rozpatrzenia kandydatury Skarżącej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS i w konsekwencji podjęcia uchwały dowolnej w stopniu rażącym – sprzecznej z dostępnym KRS materiałem dowodowym, z pominięciem rzetelnej prezentacji podczas posiedzenia KRS 27 kwietnia 2022 r. istotnych okoliczności i dokumentów wskazujących na kwalifikacje Skarżącej, w tym wprowadzenie przez przewodniczącego zespołu sędziego J. D. w błąd członków Rady poprzez podanie podczas prezentacji kandydatki nieprawdziwej informacji, że kandydatka uzyskała negatywną opinię Kolegium Sądu Okręgowego w Słupsku, w sytuacji w której z dokumentów jednoznacznie wynika, że opinia była pozytywna – co skutkowało podjęciem

zaskarżonej uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Słupsku;

e) naruszenie art. 42 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1, 35 ust. 2 u.KRS poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i w rezultacie zaniechanie przytoczenia, w kontekście przyjętych przez KRS kryteriów wyboru, jakichkolwiek argumentów prawnych i faktycznych przemawiających za odrzuceniem kandydatury Skarżącej, w tym traktowanie pozytywnej opinii Kolegium Sądu Okręgowego w Słupsku jako braku poparcia poprzez zamieszczenie w uzasadnieniu uchwały następującego stwierdzenia: „Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega, że pozytywna opinia wyrażona o kandydatce nie do końca znalazła wyraz w wyrażonym dla kandydatki poparciu”, co wskazuje na przekroczenie przez KRS granic swobodnego, racjonalnego uznania i pozbawia możliwości dokonania rzetelnej kontroli prawidłowości rozumowania KRS, przedstawienia relewantnych prawnie motywów podjęcia uchwały oraz stanowi potwierdzenie braku wszechstronnego rozważenia sprawy, co wyraża się w:

- niewskazaniu jakichkolwiek merytorycznych przyczyn, dla których KRS zdecydowała się nie przedstawiać wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w Słupsku kandydatki oprócz lakonicznego stwierdzenia, iż spełnia ona kryteria formalne wskazane w art. 35 ust. 2 u.KRS;
- niepełnym i nieprawdziwym przedstawieniem kandydatury Skarżącej i pominięciem szeregu okoliczności istotnych z punktu widzenia przyjętych przez KRS kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS, które wskazywały, że Skarżąca spełnia wszelkie kryteria do przedstawienia jej kandydatury Prezydentowi;
- niewyjaśnieniu powodów, dla których KRS przyjęła, że Skarżąca nie spełniła kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS;

3. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na treść orzeczenia, nadto w odniesieniu do poszczególnych naruszeń skutkujące nieważnością postępowania poprzez:

a) naruszenie art. 21 ust. 1 i 2 u.KRS, art. 31 ust. 1 u.KRS oraz art. 34 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 12 ust. 1 i 3-6 oraz § 18 ust. 1-8 Regulaminu KRS poprzez błędne przyjęcie, że doszło do skutecznego przyjęcia stanowiska zespołu oraz podjęcia uchwały KRS, gdy tymczasem Rada (a w ślad za tym zespół) nie była należycie obsadzona wobec

nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP członków Rady, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, a także powołania sędziego M. N. na członka Rady w sposób sprzeczny z treścią art. 11a ust. 2 pkt 2 u.KRS, co – mając na uwadze udział w posiedzeniu oraz głosowaniu tego sędziego – skutkuje nieważnością postępowania;

b) naruszenie art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z § 18 ust. 7 i 8 Regulaminu KRS, które miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez przyjęcie, że stanowisko zespołu opiniującego nie ma charakteru uchwały w sprawie indywidualnej i nienadanie wynikowi tego głosowania formy uchwały, podczas gdy Krajowa Rada Sądownictwa w każdej sprawie indywidualnej podejmuje uchwały, niezależnie od tego, czy ich przedmiotem jest opinia, wyrażenie stanowiska, wyrażenie zgody, wyrażenie sprzeciwu czy skierowanie wniosku do innych organów, przy czym nie budzi żadnych wątpliwości, że postępowanie w przedmiocie zaopiniowania kandydatury uczestniczki postępowania ma charakter indywidualny, jako że dotyczy indywidualnych uprawnień konkretnej osoby; ponadto naruszenie § 18 ust. 8 Regulaminu KRS polegające na niesporządzeniu uchwały wraz z uzasadnieniem;

c) naruszenie art. 42 ust. 1 i 3 w zw. z art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z § 23 ust. 1 Regulaminu KRS, które miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez nedoręczenie Skarżącej uchwały Zespołu opiniującego kandydatów wraz z uzasadnieniem (nazwanej stanowiskiem), ale również nedoręczenie pouczenia o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, co uniemożliwia kontrolę instancyjną tej uchwały;

d) naruszenie art. 42 ust. 2 w zw. z art. 33 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały obejmującej rozstrzygnięcie w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego z przytoczeniem w treści tego uzasadnienia argumentów odnoszących się do kandydatki, które nie były przedmiotem rozważań członków KRS na posiedzeniu plenarnym 27 kwietnia 2022 r., jak również braku przytoczenia tych argumentów, które były podnoszone na posiedzeniu plenarnym, podczas którego wskazano nieprawdę, że kandydatka uzyskała negatywną opinię Kolegium, a następnie próbowano z tej sytuacji wybrnąć pisząc w uzasadnieniu, że opinia pozytywna Kolegium jest właściwie opinią negatywną, jak i przeorientowanie posiedzenia z wysokich kwalifikacji kandydatki

na fakt, że Skarżąca jest stroną postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu przeciwko Polsce, co miało ewidentnie sugerować członkom sposób głosowania, zwłaszcza że sędzia D. P. naruszyła podczas tego posiedzenia dobre imię Skarżącej wskazując, że „nie zna motywów sędzi oraz zarzutów, jakie podniosła w skardze, ale nie będzie popierać prawników, którzy nie szanują porządku prawnego, to jest tych, którzy kwestionują sędziów, prerogatywy Prezydenta RP i swoimi działaniami próbują powodować pewną anarchizację wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli prawnik wprost wskazuje, że nie przestrzega porządku prawnego, to nie daje rękojmi prawidłowego wymiaru sprawiedliwości”, co wskazywało już na negatywny stosunek do wymienionej kandydatki i jej stanowisko w sprawie, co jednocześnie mogło sugerować pozostałym członkom Rady sposób głosowania nad kandydaturą, jednocześnie rodząc przekonanie, że zważywszy na wysokie kwalifikacje kandydatki okoliczność ta mogła stanowić wyłączny powód braku uzyskania poparcia dla jej kandydatury, w sytuacji, gdy Skarżąca, jak każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej uprawniona jest do dochodzenia swoich roszczeń przed ETPCz i to Trybunał jest wyłącznie właściwy do oceny zasadności skargi; sposób procedowania kandydatury w odczuciu nie tylko kandydatki, ale przede wszystkim w odczuciu społecznym, wywołuje i miał wywoływać intencjonalnie przekonanie, że okoliczność złożenia skargi przez kandydatkę do ETPCz była wyłącznym powodem przekreślenia jej kompetencji do awansu i jednocześnie dyskredytowała jej kandydaturę do objęcia stanowiska w Sądzie Okręgowym w S.;
e) naruszenie art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 Regulaminu KRS poprzez:

- dokonanie oceny kandydatury Skarżącej na dzień 27 kwietnia 2022 r. bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny oraz niezgodnie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji Skarżącej, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, co skutkowało nieprzedstawieniem wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Okręgowego w S.;

- oparcie uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, przedstawionych członkom KRS na posiedzeniu 27 kwietnia 2022 r. przez członków zespołu opiniującego, mimo dostępu do pełnych danych o Skarżącej w oparciu o posiadany materiał dowodowy, co skutkowało nieprzedstawieniem wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Okręgowego w Słupsku;
- nierzetelne i pobieżne przedstawienie kandydatury, przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie uchwały zwanej stanowiskiem zespołu w czasie posiedzenia zespołu opiniującego, które trwało zaledwie 6 minut, nie zawierające żadnych powodów uzasadnienia takiego stanowiska, braku wyważenia okoliczności przemawiających na korzyść kandydatki bez wskazania, które potraktowano na jej niekorzyść, co w konsekwencji skutkowało zajęciem negatywnego stanowiska przez zespół; brak wyważenia tych okoliczności świadczył o arbitralności i dowolności ocen, nie poddających się żadnej merytorycznej weryfikacji, co uniemożliwiało stwierdzenie, czy nie doszło w ten sposób i przy okazji procedowania kandydatury do sprzeczności z prawem również i tego etapu postępowania awansowego;
- f) naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura Skarżącej nie zasługuje na przedstawienie Prezydentowi.

Mając na uwadze podniesione zarzuty Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

I.2. W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego oddalenie.

II.

Uchwałą nr [...] z 27 kwietnia 2022 r. Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M. F. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Słupsku. W uzasadnieniu uchwały Rada wyjaśniła, co następuje.

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Słupsku, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2021 r., pod poz. 319, zgłosiły się: M. M. - sędzia Sądu Rejonowego w L. oraz M. S. - radca prawny. W związku z cofnięciem zgłoszenia przez drugą z wymienionych Kandydatek, Rada umorzyła postępowanie wszczęte w sprawie z jej zgłoszenia.

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

Na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2022 r. zespół członków KRS, po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami i ich przeanalizowaniu, omówił szczegółowo kandydatkę, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu nie oddali głosów „za” na Kandydatkę, oddali jeden głos „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”. W wyniku głosowania zespół przyjął stanowisko o nierekomendowaniu Radzie Kandydatki na stanowisko objęte konkursem.

W trakcie posiedzenia Rady 27 kwietnia 2022 r. na M. M. oddano 1 głos „za”, 5 głosów „przeciw” i 9 głosów „wstrzymujących się”, przy udziale 15 osób, w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów. Rada uznała, że Prezydentowi RP nie zostanie przedstawiony wniosek o powołanie M. M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w Słupsku.

W uzasadnieniu uchwały przedstawiono życiorys zawodowy Kandydatki. Wskazano, że M. M. urodziła się [...] 1971 r. w D.. W 1998 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie [...] z oceną dobrą i uzyskała tytuł magistra. Od 1 lipca 1998 r. do 14 sierpnia 2001 r. była zatrudniona w Sądzie Rejonowym w D. na stanowisku Radcy Kolegium ds. Wykroczeń. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w K. w 2001 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem ogólnym dostatecznym. Z dniem 16 sierpnia 2001 r. podjęła obowiązki asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w L.. Powierzone obowiązki pełniła w: [...] Wydziale Karnym, [...]

Wydziale Grodzkim oraz Wydziale Ksiąg Wieczystych tego Sądu. Od 1 września 2002 r. do 22 marca 2003 r. pełniła funkcję Przewodniczącej [...] Wydziału Grodzkiego. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 grudnia 2003 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w L.. Orzekała w II Wydziale Karnym. W 2006 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu prawa europejskiego dla sędziów na Uniwersytecie [...]1 z wynikiem pozytywnym. Z dniem 1 stycznia 2007 r. powierzono jej pełnienie obowiązków, a z dniem 1 stycznia 2008 r. - pełnienie funkcji Kierownika Sekcji Windykacji Należności Sądowych i Wykonywania Orzeczeń w ramach [...] Wydziału Karnego w Sądzie Rejonowym w L., którą pełniła do 15 listopada 2016 r. Z dniem 29 czerwca 2012 r. powierzono jej równoległe pełnienie funkcji Przewodniczącej [...] Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w L., w którym to Wydziale pełniła także obowiązki orzecznicze. W 2012 r. ukończyła Podyplomowe Studia Prawa Dowodowego, Kryminalistyki i Nauk Pokrewnych na Uniwersytecie [...] z wynikiem bardzo dobrym. W 2014 r. została wyznaczona do składu Komisji Wyborczej w wyborach samorządowych. Z dniem 28 czerwca 2018 r. została odwołana z pełnienia funkcji Przewodniczącej [...] Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w L.. Z dniem 1 lipca 2019 r. powierzono jej pełnienie funkcji sędziego wizytującego zakłady dla nieletnich i zakłady lecznicze osób z zaburzeniami psychicznymi w Sądzie Rejonowym w L.. W 2021 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu psychiatrii i psychologii dla sędziów na Uniwersytecie [...]2, z wynikiem bardzo dobrym. Bierze udział w szkoleniach zawodowych.

Ocenę kwalifikacji Kandydatki sporządził M. N. - sędzia Sądu Okręgowego w S., który stwierdził, że przez cały okres pracy opiniowanej w Sądzie Rejonowym w L. wykonywała nałożone na nią obowiązki z zaangażowaniem, skrupulatnością, zdyscyplinowaniem, pracowitością i starannością. Opiniujący wyraził pogląd, że w dziedzinie, w której oceniana orzeka, jest niewątpliwie specjalistą, który czynnościom zawodowym i pogłębianiu wiedzy poświęcił dużo czasu. Jej praca orzecznicza została oceniona jako będąca na wysokim poziomie. Bardzo dobre wyniki statystyczne, stabilność orzecznicza, niewielka liczba spraw zmienionych w postępowaniu apelacyjnym świadczy, zdaniem opiniującego, o bardzo dobrej znajomości techniki pracy sędziego i umiejętności stosowania przepisów prawa w

praktyce orzecniczej. Wobec powyższego, autor oceny kwalifikacji stwierdził, że praca i postawa M. M. zasługują na ocenę bardzo dobrą. Stwierdził ponadto, że posiada ona właściwie ukształtowane cechy charakteru, wiedzę i gotowość do jej pogłębiania, a sposób wykonywania dotąd obowiązków orzecznich i administracyjnych predestynują ją do ubiegania się o stanowisko sędziego sądu okręgowego z oceną pozytywną. Orzecznictwo opiniowanej cechuje dociekliwość, rozważa, dążenie do starannego wyjaśnienia wszystkich okoliczności danej sprawy oraz zgodność rozstrzygnięć z obowiązującym prawem. Stoi za tym niewątpliwie bardzo dobra znajomość techniki pracy sędziego, wysoka sprawność postępowania, umiejętne stosowanie prawa materialnego i procesowego oraz znaczne doświadczenie. Wyniki przeprowadzonego badania dały opiniującemu podstawę do bardzo dobrej oceny opiniowanej.

Rada stwierdziła, że M. M. spełnia formalnie wszystkie kryteria wyboru. Rada wyjaśniła, że przy podejmowaniu decyzji kierowała się oceną kwalifikacyjną oraz doświadczeniem zawodowym Kandydatki oraz uwzględniła opinię Kolegium Sądu Okręgowego w S..

Rada zwróciła uwagę na dodatkową aktywność zawodową Kandydatki - pełnione przez nią funkcje administracyjne w sądownictwie oraz aktywność w zakresie pogłębiania wiedzy - ukończenie studiów podyplomowych i udział w szkoleniach zawodowych. Jednocześnie KRS stwierdziła, że nie mogła nie dostrzec zastrzeżeń odnośnie jej zachowań, które zostały podniesione w opiniach służbowych, sporządzonych przez Prezes Sądu Rejonowego w L. oraz Przewodniczącą [...] Wydziału Rodzinnego i Nieletnich tego Sądu.

W odniesieniu do opinii Kolegium Sądu Okręgowego w S. KRS wskazała, że Kolegium zaopiniowało kandydaturę M. M. pozytywnie, oddając 3 głosy „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się”. Rada - analizując treść protokołu z posiedzenia Kolegium - dostrzegła, że pozytywna opinia, wyrażona o Kandydatce, nie do końca znalazła wyraz w wyrażonym poparciu.

W ocenie KRS M. M. spełnia kryteria formalne, jednak o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP jej kandydatury zadecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności niezdecydowana opinia Kolegium Sądu Okręgowego w S..

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

III.1. Według art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wynikające z powołanego artykułu prawo zaskarżenia uchwały Rady dotyczy uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, a zatem również w rozpoznawanej sprawie.

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 TK 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.

II.2. Kognicja Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu odwołań od uchwał KRS w sprawach nominacji sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie, czy zaskarżona uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Krajowa Rada Sądownictwa dysponuje szerokim zakresem swobody wyboru kandydatów przedstawianych Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie. Sąd Najwyższy nie dysponuje przy tym kompetencją do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie, ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/12; z 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 173/13; z 4 kwietnia 2013 r.,

III KRS 172/13, z 15 maja 2013 r., III KRS 197/13). W orzecnictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że sprawowana przezeń kontrola obejmuje w szczególności ocenę czy KRS w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 6 października 2015 r., III KRS 50/15; z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 9 maja 2019 r., I NO 35/19; z 10 października 2019 r., I NO 142/19; z 27 maja 2020 r., I NO 41/19).

W orzecnictwie przyjmuje się jednak również, że do Sądu Najwyższego należy ustalenie, czy przy dokonywaniu oceny kandydatów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania (wyroki Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12; z 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16; z 17 czerwca 2020 r., I NO 155/19; z 1 lipca 2020 r., I NO 156/10; z 19 stycznia 2021 r., I NKRS 8/21; z 9 marca 2021 r., I NKRS 3/21; z 13 marca 2021 r., I NKRS 13/21; z 26 maja 2021 r., I NKRS 41/21). Wskazuje się, że swoboda wyboru kandydatów, którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi RP, nie jest nieograniczona, a wyboru kandydatów nie można odrywać od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji (wyroki Sądu Najwyższego: z 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19; z 1 lipca 2020 r., I NO 17/20).

III.3. Według art. 33 ust. 1 u.KRS w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. W orzecnictwie wskazuje się, 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; z 22 maja 2012 r., III KRS 14/12, z 15 lutego 2019 r., I NO 14/19; z 20 listopada 2019 r., I NO 19/19; z 2 lutego 2021 r., I NKRS 10/21; z 16 czerwca 2021 r., I NKRS 54/21).

III.4. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Powołany przepis nie określa wprost wymaganej treści

uzasadnienia uchwał nominacyjnych KRS. Na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego można stwierdzić, że celem uzasadnienia jest po pierwsze wykazanie, że uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13), po drugie umożliwienie osobom zainteresowanym rozstrzygnięciem Rady poznanie okoliczności, które przesądziły o podjęciu decyzji co do rekomendacji danej kandydatury bądź braku takiej rekomendacji, a po trzecie umożliwienie Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli uchwały KRS, w zakresie przyznanym mu przez ustawodawcę (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2019 r., I NO 38/19).

III.5. W postępowaniu, w którym wydano zaskarżoną uchwałę, Skarżąca była jedyną kandydatką na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego. W orzecznictwie wskazuje się, że przedstawienie Prezydentowi RP osoby występującej w konkursie na wolne stanowisko sędziowskie jest prerogatywą Krajowej Rady Sądownictwa, wynikającą z art. 179 Konstytucji RP. Oznacza to, że Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić Prezydentowi wniosek o powołanie kandydata, ale może także zdecydować, że z wnioskiem takim nie wystąpi, gdy jej zdaniem żadna z osób ubiegających się o ten urząd nie spełnia w wystarczającym stopniu wymogów merytorycznych, jakie winna spełniać osoba sprawująca ten urząd (wyroki Sądu Najwyższego z: 7 marca 2019 r., I NO 1/19; 7 marca 2019 r., I NO 2/19; 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15; z 3 marca 2021 r., I NKRS 31/21). Od oceny Rady zależy bowiem uznanie, czy uczestniczący w procedurze konkursowej kandydaci spełniają nie tylko niezbędne przesłanki ubiegania się o objęte konkursem stanowisko sędziowskie, ale także czy spełniają dodatkowe kryteria określone treścią art. 35 ust. 2 u.KRS w stopniu uzasadniającym wybór któregośkolwiek z nich (wyroki Sądu Najwyższego: z 6 marca 2013 r., III KRS 215/13; z 3 marca 2021 r., I NKRS 20/21). Jednakże, jeżeli KRS nie decyduje się na wskazanie żadnego z konkurujących kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, zobowiązana jest wskazać na rzeczywiście istniejące okoliczności, jakie przemawiają przeciwko objęciu tego stanowiska przez

kandydata (wyroki Sądu Najwyższego z 13 maja 2020 r., I NO 166/19; z 3 marca 2021 r. I NKRS 31/21).

III.6. W ocenie Sądu Najwyższego powyższym obowiązkom Rada nie sprostała. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że wyjaśnieniu motywów wydania zaskarżonej uchwały, podobnie jak każdego rozstrzygnięcia będącego rezultatem stosowania prawa, nie czyni zadość powołanie się na „całokształt okoliczności sprawy”. Sformułowanie to, występujące w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, można uznać jedynie za wyjaśnienie, że żadne z materiałów sprawy nie zostały pominięte lub wykluczone z podstaw rozstrzygnięcia. Nie może być jednak uznane za uzasadnienie przesłanek dokonanego wyboru. W tym celu konieczne jest bowiem wyjaśnienie, dlaczego ze względu na konkretne okoliczności sprawy, zapadło rozstrzygnięcie określonej treści. Specyfika postępowania, w którym liczba kandydatów nie przekracza liczby wolnych stanowisk sędziowskich, wymaga, aby uzasadnienie zawierało przytoczenie okoliczności świadczących na niekorzyść kandydata, które przesądziły, że pomimo braku kontrkandydatów Rada postanowiła nie udzielić rekomendacji.

III.7. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jako kryteria oceny Skarżącej Rada przyjęła: ocenę kwalifikacyjną, doświadczenie zawodowe oraz opinię Kolegium Sądu Okręgowego w S..

Według uzasadnienia zaskarżonej uchwały o treści rozstrzygnięcia zadecydowała w szczególności niezdecydowana opinia Kolegium Sądu Okręgowego w S.. Tymczasem z treści tej opinii jednoznacznie wynika, że Kolegium wydało opinię pozytywną. Opinia ta została wydana w wyniku głosowania, zgodnie z przyjętymi zasadami podejmowania rozstrzygnięć przez organ kolegialny. To, że kandydatura Skarżącej została zaopiniowana przez Kolegium pozytywnie, wynika zatem z rezultatów głosowania w powiązaniu z treścią norm regulujących działanie tego Kolegium. Dokonanie przez Radę odmiennej oceny wyników przeprowadzonego głosowania należy uznać za przekroczenie przez Radę granic swoich kompetencji. Rada,

pomimo przyznanej ustawowo szerokiej swobody oceny kandydatów, nie może przyjąć, że pozytywna opinia kolegium nie była opinią pozytywną.

III.8. Rada stwierdziła ponadto, że nie mogła nie dostrzec zastrzeżeń odnośnie zachowań Kandydatki, które zostały podniesione w opiniach służbowych, sporządzonych przez Prezes Sądu Rejonowego w L. oraz Przewodniczącą [...] Wydziału Rodzinnego i Nieletnich tego Sądu. Z uzasadnienia nie wynika jednoznacznie, czy wspomniane zastrzeżenia lub okoliczności, których dotyczyły, przesądziły o odmowie rekomendowania Skarżącej. Wątpliwości budzi też, czy zastrzeżenia te mieszczą się w przyjętych przez Radę kryteriach oceny kandydatury Skarżącej. Niezależnie od powyższego, powołany fragment uzasadnienia jest zbyt ogólnikowy, aby mógł stanowić podstawę ustalenia, z jakich przyczyn w ocenie Rady kandydatura Skarżącej nie zasługuje na rekomendację. W szczególności KRS nie wskazała przedmiotu wspomnianych zastrzeżeń ani ich znaczenia dla odmowy udzielenia Kandydatce rekomendacji.

III.9. Poza odwołaniem do wspomnianych zastrzeżeń i do oceny Kolegium Sądu Okręgowego w S. uzasadnienie uchwały nie zawiera przytoczenia jakichkolwiek okoliczności mogących świadczyć na niekorzyść Skarżącej. Przeciwnie, w uzasadnieniu przytoczono szereg okoliczności przemawiających za udzieleniem rekomendacji, a jednocześnie wpisujących się w przyjęte przez Radę kryteria oceny. Treść uzasadnienia nie pozwala na ustalenie, zarówno z perspektywy samej Skarżącej, jak również z obiektywnego punktu widzenia, dlaczego KRS podjęła uchwałę akurat tej treści. Jest to szczególnie rażące w sytuacji dokonywania oceny jedynej Kandydatki na wolne stanowisko sędziowskie, spełniającej przy tym wszystkie kryteria formalne.

III.10. Powyższe uchybienia sprawiają, że nie można uznać, aby Rada należycie wyjaśniła motywy podjętego rozstrzygnięcia. Przesądza to o trafności zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS, w którym wymagane jest uzasadnienie uchwały przez Radę. Na podstawie treści uzasadnienia nie można również stwierdzić, aby zaskarżona uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu sprawy,

o którym jest mowa w art. 33 ust. 1 u.KRS. Prowadzi to do wniosku, że w odniesieniu do Skarżącej naruszona została również zasada równego dostępu do służby publicznej, gwarantowana w art. 60 Konstytucji RP.

III.11. Zasadność zarzutów dotyczących naruszenia powołanych przepisów czyni zbędnym rozważanie zasadności pozostałych, wskazanych przez Skarżącą, podstaw odwołania.

Tylko sygnalizacyjnie zauważyć należy, że zdaniem Skarżącej stanowisko Zespołu członków KRS wyrażane jest w formie uchwały, która podlega doręczeniu uczestnikom postępowania i może zostać poddana kontroli sądowej. Tymczasem nie jest to uchwała, ale wewnętrzne stanowisko, sporządzane na potrzeby postępowania przed Radą, w którym Zespół wyraża opinię na temat poszczególnych kandydatów. Sąd Najwyższy wielokrotnie wyjaśniał, że zadaniem Zespołu jest przygotowanie do rozpatrzenia i oceny zgłoszonych kandydatur na posiedzeniu KRS, a jego stanowisko nie jest wiążące dla Rady w dalszym toku postępowania nominacyjnego. To Rada, a nie Zespół rekomenduje Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego. W rezultacie, to uchwała Rady podlega zaskarżeniu do Sądu Najwyższego i badaniu pod kątem jej zgodności z prawem, nie zaś stanowisko zespołu (m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 26 maja 2021 r., I NKRS 41/21; z 12 maja 2021 r., I NKRS 52/21; z 23 czerwca 2021 r., I NKRS 56/21; z 30 marca 2022 r., I NKRS 58/21; z 30 marca 2022 r., I NKRS 67/21).

Z kolei obszernie przedstawiony wywód na temat Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie wprowadzonym ustawą z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3) i skutków procedowania tego organu nie tylko zupełnie pomija orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z ostatnich ponad 20 lat, ale i – odsyłając do niektórych orzeczeń TSUE i SN – przypisuje im inną niż mają treść. Orzeczenia zapadłe w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a w szczególności w Izbie Karnej (np. I KZP 2/22) nie są zgodne z orzecznictwem TSUE, ale nawiązują do uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy proceduje na podstawie prawa, a to nie daje żadnych podstaw do pominięcia przepisów o właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Publicystyczne sformułowania, które niestety coraz częściej wchodzi do języka prawniczego judykatów, mają się nijak do kwestii niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej tak długo, jak istnieją konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Sposób nominowania kandydatów na sędziów i w konsekwencji powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego nie prowadzi do sytuacji, że sąd ma lub nie ma przymiotu niezawisłości. Z coraz bogatszego orzecznictwa TSUE – przywołanego też przez Skarżącą – wynika, że w konkretnej sytuacji, mając na uwadze wiele czynników i okoliczności, w tym zachowanie przed nominacją, jak i po nominacji, można uznać konkretnego sędziego za nieposiadającego przymiotu bezstronności. Mimo treści wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., we wskazanej wyżej uchwale składu połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., mającej być wykonaniem wyroku TSUE, dokonano kreacji normy prawnej o charakterze generalnym. Wobec powyższego nie może dziwić, że uchwała ta nie wiąże innych składów Sądu Najwyższego – nawet niezależnie od wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie, mając na względzie prymat prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym, przy jednoczesnym poszanowaniu pierwszeństwa Konstytucji RP w sprawach krajowych, stosownie do wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., odczytywanego zgodnie i w poszanowaniu dla Konstytucji RP, nie może być związany uchwałą składu połączonych izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r. w zakresie wywodzonym przez Skarżącą. Kwestia sposobu obsady osobowej Krajowej Rady Sądownictwa, podobnie jak powiązania polityczne innych organów uczestniczących w procedurze nominacyjno-powołaniowej sędziów, co miało i ma miejsce w wielu państwach, nie może wpływać i nie wpływa na kwestię niezawisłości sędziego, gdyż odnosi się do etapu poprzedzającego powołanie na urząd i tym samym nawiązania stosunku służbowego sędziego z państwem. Niezawisłość sędziowska w jej wymiarze zewnętrznym jest powiązana z istnieniem gwarancji dla niej w trakcie pełnienia służby sędziowskiej. Utrata niezawisłości przez sędziego następowałaby w przypadku przyjęcia takich rozwiązań w zakresie ustroju sądownictwa lub prawa procesowego, które skutkowałyby likwidacją albo znaczącym

ograniczeniem tych gwarancji. Nie można natomiast wiązać jej wyłącznie z ukształtowaniem procedury nominacyjnej.

Ponadto należy zaznaczyć, że interes prawny Skarżącej, wynikający z udziału w postępowaniu przed KRS i wniesienia rozpoznawanego odwołania, wyznaczony jest zamiarem powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Może to nastąpić wyłącznie na wniosek KRS. Tym samym, zarzuty podważające dopuszczalność działania Rady w obecnym składzie pozostają w sprzeczności z interesem prawnym Skarżącej, a ich podniesienie z tego względu należałoby uznać za bezprzedmiotowe.

III.12. Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, na podstawie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżoną uchwałę w całości i przekazał sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.

[SOP]

[ł.n]