



Sygn. akt I NKRS 74/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Paweł Księżak

w sprawie z odwołania D.Ż.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 12 marca 2021 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S., ogłoszonym w
Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 807,

z udziałem A.S.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 15 grudnia 2021 r.,

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

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS lub Rada) uchwałą nr (...) z
dnia 12 marca 2021 r. (dalej także: Uchwała), 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: u.KRS), postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie A.S. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S.;

2. nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie D.Ż. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S.

Na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r. pod poz. 807, zgłosili się: A.S., D. N. oraz D.Ż. Z uwagi na cofnięcie zgłoszenia przez D.N. Rada, uchwałą nr (...) z dnia 9 marca 2021 r., umorzyła postępowanie wszczęte w sprawie z jego zgłoszenia.

W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa na posiedzeniu 12 marca 2021 r., przyjął stanowisko o rekomendowaniu Krajowej Radzie Sądownictwa A.S. na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S. Podczas głosowania członkowie zespołu na A.S. oddali 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” oraz „wstrzymujących się”, zaś na D. Ż. nie oddano głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”. W opinii zespołu rekomendowana kandydatka posiada odpowiednią wiedzę prawniczą, wszechstronne doświadczenie zawodowe i stosowny staż zawodowy, a jej praca i kwalifikacje zostały ocenione pozytywnie przez sędziego wizytatora. Rekomendowana kandydatka daje gwarancję prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie oczekiwanym od osób zajmujących stanowisko sędziego sądu okręgowego.

Następnie uzasadniając decyzję w zakresie dokonanego przez Radę wyboru wielokrotnie podkreślono, że obydwój kandydaci spełniają wymagania ustawowe określone w art. 63 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020, poz. 2072). Rekomendowana kandydatka posiada jednak rozległą, stale pogłębianą wiedzę prawniczą, popartą wieloletnim i różnorodnym doświadczeniem zawodowym, zdobytym na stanowiskach: referendarza sądowego w sądzie okręgowym i w sądzie rejonowym, następnie sędziego sądu rejonowego, jak również w ramach delegacji w II Wydziale Karnym Sądu Okręgowego w S. Ponadto A.S. z powodzeniem łączyła orzekanie z

pełnieniem funkcji administracyjnych w sądownictwie powszechnym. Na jej tle skarżący, pomimo posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych, uprawniających do ubiegania się o urząd sędziego sądu okręgowego, nie spełnia wszystkich kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie jego kandydatury Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie.

Wskazane okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 12 marca 2021 r. na A.S. oddano 18 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się”, w rezultacie czego uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów. Na D.Ż. oddano natomiast 4 głosy „za”, 1 głos „przeciw”, przy 16 głosach „wstrzymujących się”, w rezultacie czego nie uzyskał on wymaganej bezwzględnej większości głosów.

D.Ż., na zasadzie art. 44 ust. 1 i 2 u.KRS w zw. z art. 398¹ § 1 k.p.c., zaskarżył Uchwałę z powodu jej sprzeczności z prawem podnosząc następujące zarzuty:

1. naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej i art. 41 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej również: KPP), ustanawiających zasadę otwartości organów Państwa Członkowskiego UE, zasadę dostępu do dokumentów i przejrzystości prac danej jednostki, podczas gdy postępowanie przeprowadzone w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Okręgowym w S. przeczyło zasadzie otwartości i transparentności działania organu ją przeprowadzającego, tj. KRS, jako że zarówno sposób procedowania, jak i kryteria przyjęte przez Radę za podstawę opiniowania były nieprzejrzyste i różniły się w stosunku do poszczególnych kandydatów;

2. naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z 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 także: Regulamin) 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 wydanie skarżonej Uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, która – podobnie jak zespół opiniujący, była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania części sędziowskiej Rady, tj. powołania w sposób sprzeczny z Konstytucją RP w konsekwencji czego czternastu członków Rady nie było uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie (podobnie jak dwóch sędziowskich członków zespołu rekomendującego), w tym w opiniowaniu i rekomendowaniu kandydatów (w ramach zespołu), w głosowaniach i w efekcie w podejmowaniu Uchwały;

3. naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 Regulaminu poprzez:

- dokonanie oceny kandydatury skarżącego 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 skarżącego i konkurującej z nim kandydatki, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- oparcie Uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych,

mimo dostępu do pełnych danych o skarżącym w oparciu o posiadany materiał dowodowy, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- zatajenie danych redagowanych przez przedstawiciela zespołu rekomendującego istotnych dla oceny kandydatury skarżącego, co skutkowało przedstawieniem go w złym świetle, nieodpowiadającym rzeczywistym faktom, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- brak własnych ustaleń Rady w odniesieniu do skarżącego poprzez porzucenie argumentacji przedstawionej przez zespół rekomendujący, co skutkowało przedstawieniem w Uchwale Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w S. innego uczestnika, a nie skarżącego;

- brak precyzyjnego uzasadnienia przez KRS, dlaczego z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w S. nie przedstawiono kandydatury skarżącego, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że dysponuje większymi kwalifikacjami niż wnioskowana o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Okręgowego w S. druga kandydatka, jak też zastosowanie przez Krajową Radę Sądownictwa niejednorodnych i zupełnie odmiennych kryteriów wobec skarżącego i wobec drugiego kandydata na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w S., mimo że wszystkie przesłanki z życia zawodowego skarżącego i drugiego kandydata w sposób jednoznaczny obiektywnie przesądzały na jego korzyść (m.in. staż pracy, praktyczne doświadczenia na sali sądowej podczas prowadzenia rozpraw, udział w licznych szkoleniach oraz prowadzenie szkoleń dla adwokatów, wieloletnie, znacznie dłuższe aniżeli w przypadku drugiej kandydatki sprawowanie funkcji kierowniczych – zastępcy Przewodniczącego Wydziału Karnego oraz Kierownika Sekcji Wykonywania Orzeczeń Sądowych, zdecydowanie lepsze wyniki statystyczne w zakresie stabilności orzecznictwa itp.), co powinno zostać uwzględnione na jego korzyść;

4. naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust 1-3 u.KRS poprzez naruszenie prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej wyboru kandydata i powołania go na sędziego poprzez wskazanie wyłącznie jednego kandydata rekomendowanego na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w S. i odmówienie rekomendacji Prezydentowi RP skarżącego, w sytuacji gdy oboje kandydaci startujący w konkursie na wolne stanowisko sędziego w Sądzie Okręgowym w S. spełniali wymogi do rekomendowania ich kandydatur Prezydentowi RP do powołania na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w S.

W związku z powyższym skarżący na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonej Uchwały oraz umorzenie poprzedzającego jej wydanie postępowania (art. 398¹⁹ zd. 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS), przy czym w takiej sytuacji wniósł jednocześnie o rozpoznanie odwołania na posiedzeniu niejawnym (art. 398¹¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS) lub ewentualnie o uchylenie zaskarżonej Uchwały oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania KRS (art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS). Ponadto na zasadzie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 368 § 1 pkt 4 k.p.c. skarżący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z zapisu transmisji z posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 marca 2021 r. w części dotyczącej rozstrzygnięcia konkursu na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Okręgowym w S.

W odpowiedzi na odwołanie Rada wniosła o jego oddalenie w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z 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 tego przepisu prawo zaskarżenia uchwał Rady dotyczy zatem uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach

sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych.

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.

Nie ulega wątpliwości konkursowy charakter procedury wyboru kandydata na urząd sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, która ma prowadzić do wyłonienia najlepszego kandydata. Z dotychczasowej jednolitej linii orzeczniczej wynika, że zakres kognicji Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny uchwał KRS obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego oceniania sprawy rozstrzygniętej w uchwale (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 15 maja 2013 r., III KRS 197/13). Badaniu podlega zatem, co do zasady, jedynie procedura podjęcia uchwały, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydatur na sędziego.

Zauważyć jednocześnie należy, że stosownie do normy art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów i oceny dowodów. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 7 maja 2019 r., I NO 12/19: „Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie nie działa instancyjnie, nie prowadzi postępowania dowodowego ani jego nie ponawia i nie poszerza. Tym samym jest związany ustalonym w sprawie stanem faktycznym, a sprawę rozpoznaje w granicach odwołania. Wobec tego (argument z art. 398³ § 1 *in fine* k.p.c.) odwołanie można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez

błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub też na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

Ponadto należy mieć na uwadze, że stanowisko zespołu Rady nie może stanowić samoistnej podstawy zaskarżenia odwołaniem do Sądu Najwyższego, gdyż podlegają mu tylko uchwały Rady w granicach określonych w art. 44 ust. 1 u.KRS. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 9 sierpnia 2012 r., III KRS 19/12: „zespół jest wewnętrzną jednostką organizacyjną Rady, wyznaczoną ad hoc przez Przewodniczącego Rady spośród jej członków w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym Rady (art. 31 ust. 1 ustawy o KRS). Nie są więc dopuszczalne zarzuty odwołania od uchwały Rady skierowane wprost do stanowiska zespołu, co w rozpoznawanej sprawie dotyczy uzasadnienia tego stanowiska”. Konsekwentnie zarzuty odwołania mogą być skierowane tylko w odniesieniu do uchwały Rady (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III KRS 1/12). Jednocześnie podkreślić należy, że mogą one obejmować naruszenie art. 34 ust. 3 u.KRS, w szczególności, jeśli podniesiony zostaje zarzut braku wszechstronnego rozważania sprawy, będący konsekwencją nieuzasadnienia stanowiska zespołu Rady (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2021 r., I NKRS 21/21).

Odnosząc się do wniosku dowodowego skarżącego podkreślić dodatkowo należy, że Rada nie jest związana stanowiskiem zespołu. Sposób przedstawienia przez referenta stanu sprawy nie naruszył również relewantnych przepisów prawa. Na referencie nie spoczywa obowiązek dokładnego i szczegółowego zreferowania kandydatur, Rada dysponuje bowiem pełną dokumentacją w sprawie, a wskazanie przesłanek, którymi kierował się zespół członków Rady przy podjęciu stanowiska w sprawie indywidualnej. Konsekwentnie, wyrażone przez jednego z członków Rady indywidualne i subiektywne przeświadczenie, że złożone sprawozdania są „bardzo ogólne”, nie uzasadnia twierdzenia, że doszło do naruszenia ustawy.

Przechodząc do pierwszego z podniesionych przez skarżącego zarzutów, tj. zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi Traktatu o 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, zauważyć należy, że skarżący wskazał błędną podstawę prawną. Artykuł 15 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) nie statuuje bowiem zasady otwartości, lecz stanowi, że: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”, zaś stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 „Rada Europejska zbiera się dwa razy w ciągu półrocza, zwoływana przez jej przewodniczącego. Jeżeli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji. Jeżeli sytuacja tego wymaga, przewodniczący zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej”. Regulacje te w żaden sposób, nawet *per analogiam*, nie mogą odnosić się do postępowania przed Radą. Zasada otwartości organów i jednostek organizacyjnych Unii wyrażona została w art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), na co poprawnie zwraca uwagę skarżący w uzasadnieniu odwołania. Sąd Najwyższy zauważa jednak, że nawet przy wskazaniu adekwatnej do treści zarzutu podstawy prawnej, tj. art. 15 ust. 1 i ust. 3 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zarzut taki należałoby uznać za bezzasadny. Uwzględnienie treści skarżonych przepisów, nakazywałoby bowiem przyjąć, że skarżący w istocie twierdzi, że w postępowaniu przed KRS zostało naruszone jego prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii (art. 15 ust. 3 TFUE), a także szerzej, wynikająca z art. 15 TFUE zasada otwartości i transparentności instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, *ergo* należałoby przyjąć, że Krajowa Rada Sądownictwa jest instytucją, organem lub jednostką organizacyjną Unii, czego bez naruszenia Konstytucji RP uczynić nie można. Podobnie art. 41 ust. 1 KPP dotyczy prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, zaś art. 41 ust. 2 KPP określa denotację tego prawa. Oparty na wskazanej podstawie zarzut nie zasługuje więc na uwzględnienie.

Podobnie za bezzasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w zw. z 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 a także w zw. z art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z uwagi na skład Rady. Kwestia konstytucyjności przepisów regulujących procedurę wyłaniania składu KRS została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 25 marca 2019 r., w sprawie K 12/18. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019, poz. 84) jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Wiąże on zatem także Sąd Najwyższy.

Większość pozostałych zarzutów ma w istocie charakter polemiczny i dotyczy niezadowolającego z perspektywy skarżącego rezultatu dokonanej przez Radę oceny jego kandydatury na wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego. Jak podkreślono powyżej Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do samodzielnej i autonomicznej względem Rady oceny kandydatów na stanowisko sędziowskie, ani tym bardziej decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, zaś jego kognicja ogranicza się jedynie do badania czy zaskarżona uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Przyjęcie przeciwnego poglądu prowadziłoby wprost do podważenia konstytucyjnych kompetencji Rady, której obowiązkiem jest trwanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jednocześnie Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że w przypadku dochowania przez Radę procedur ustawowych Sąd Najwyższy nie może dokonywać oceny dlaczego te, a nie inne kryteria miały charakter decydujący w szczególności, jeżeli w zakresie poszczególnych kryteriów, jak i ich całościowej oceny, poszczególni kandydaci nie wykazują ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16; 13 lipca 2017 r., III KRS 16/17). Stosownie do powyższego rozpatrując odwołanie od uchwały Rady Sąd Najwyższy nie dokonuje powtórnej oceny kandydata.

Powyższe nie oznacza jednak, że sposób dokonania oceny kandydatów przez Radę nie podlega kontroli Sądu Najwyższego. W szczególności kontroli podlega wynikające z art. 60 Konstytucji RP prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to, że przedmiotem badania Sądu Najwyższego powinno być zachowanie przez Radę przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej. Jak wielokrotnie zwracał uwagę Sąd Najwyższy, kontrola obejmuje poprawność zastosowania przyjętych przez Radę kryteriów, w tym także w zakresie możliwości zrekonstruowania motywów, które doprowadziły do podjęcia decyzji (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z: 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10; 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16). Poprawne i konsekwentne zastosowanie przyjętych kryteriów nie tylko bowiem przekłada się na rekomendację kandydatów spełniających określone warunki lub spełniających je w stopniu wyższym aniżeli pozostali kandydaci, ale także stanowi warunek *sine qua non* przeprowadzenia pierwszej części postępowania nominacyjnego w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu wynikającemu z art. 60 Konstytucji RP.

Poprawność zastosowania przyjętych przez Radę kryteriów powinna jednocześnie przekładać się na walory eksplanacyjne uzasadnienia uchwały w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Konsekwentnie Sąd Najwyższy powinien ocenić zarówno część deskryptywną uzasadnienia – sposób prezentacji kandydatów, jak i analityczną, rekonstruującą motywy podjętej przez Radę decyzji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że uzasadnienie, zgodnie z jego celem, jak i konotacją nazwy „uzasadnienie”, umożliwiać musi ustalenie, jakie kryteria i w jaki sposób ocenione, zadecydowały o udzieleniu bądź odmowie udzielenia rekomendacji kandydatowi na stanowisko sędziowskie. Nie wystarczy przy tym samo powołanie się przez Radę na fakt wzięcia pod uwagę całokształtu okoliczności sprawy, a w szczególności ocenianych łącznie kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego kandydatów, jeśli z treści uzasadnienia nie wynika jakie w istocie kryteria zdecydowały o przedstawieniu określonego kandydata.

Jak słusznie zauważa skarżący, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyróżnione zostały dwie grupy kryteriów, którymi powinna kierować się Rada

w procesie oceny kandydatów: kryteria konstytutywne i kryteria konsekwentne (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 5/19; 10 listopada 2020 r., I NO 123/20). Kryteria konstytutywne to podstawowe kryteria danego konkursu wynikające bezpośrednio z ustawy lub istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe. Kryteria konsekwentne to cechy konkurencji pozwalające na różnicowanie kandydatów w ramach spełnionego przez nich kryterium konstytutywnego.

Odnosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy, wskazać należy, że Rada, w oparciu o ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, przyjęła poprawne kryteria konstytutywne. Co więcej w uzasadnieniu Uchwały Rada wprost i wielokrotnie potwierdziła, że oboje kandydaci spełniają wymagania ustawowe. Konsekwentnie tym, co ich różnicowało, były kryteria konsekwentne. Podsumowując swoje stanowisko Rada wskazała, że: „ocenając łącznie wszystkie kryteria wyboru, wynikające z art. 35 ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła, że Pani A.S. i Pan D.Ż. posiadają porównywalny staż pracy i doświadczenie orzecznicze, jednak, dzieląc stanowisko zespołu, nie mogła pominąć, że sędzia wizytator – w ocenie pracy i kwalifikacji zawodowych Pani A.S. – wskazał, że w zakresie danych o załatwieniu spraw wyniki opiniowanej: w 2017 r. były zbliżone do wyników osiągniętych przez innych sędziów orzekających w wydziale, ale lepsze niż dane w okręgu, apelacji, czy kraju, w 2018 r. oraz w pierwszym półroczu 2019 r. – były lepsze od wyników osiągniętych przez innych sędziów orzekających w wydziale oraz lepsze niż dane w okręgu, apelacji, czy kraju, przy czym pozostałość spraw była zdecydowanie mniejsza aniżeli średnie wyniki w wydziale, okręgu, apelacji i kraju. Rada zauważyła także, że Pani A.S. orzekała podczas delegacji w Sądzie Okręgowym w S. W ocenie Rady, te wszystkie okoliczności zadecydowały o uznaniu Pani A.S. za kandydatkę spełniającą w niniejszym postępowaniu nominacyjnym kryteria wyboru w najwyższym stopniu, uzasadniającym przedstawienie jej kandydatury Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie” (k. 10-11). Dalej zaś: „W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa Pani A.S. posiada kwalifikacje merytoryczne oraz wieloletnie i zróżnicowane doświadczenie zawodowe, a także wszechstronną, stale pogłębianą

wiedzę prawniczą, którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej, dające rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w S. O przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Pani A.S. zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności wieloletnie i różnorodne doświadczenie zawodowe, w tym zdobyte podczas orzekania w sądach rejonowych, jak też w ramach delegacji w Sądzie Okręgowym w S., wnioski płynące z pozytywnej oceny jej pracy i kwalifikacji zawodowych oraz jednogłośnie poparcie Kolegium Sądu Okręgowego w S., a także stałe poszerzanie wiedzy i podnoszenie umiejętności w ramach doskonalenia zawodowego” (k. 11).

W świetle powyższego uznać należy, że pod względem formalnym kryteria konsekwentne zostały określone poprawnie, zaś wynik ich zastosowania koresponduje z decyzją Rady wyrażoną w zaskarżonej Uchwale. Tym co pozostaje w związku z tym ocenić, powstrzymując się jednocześnie od merytorycznej oceny kandydatów, to odniesienie przywołanych w Uchwale okoliczności do jej konkluzji, w kontekście ich materialnej (treściowej) relewantności. Zgodzić się przy tym należy, ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z 10 stycznia 2017 r., III KRS 34/16, zgodnie z którym „z punktu widzenia ochrony interesów poszczególnych kandydatów na sędziów trzeba przyjąć, iż Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata wybranego przez Radę. Pozostali kandydaci znają bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę”. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że: „w sytuacji gdy kilka osób ubiega się o jedno wakujące stanowisko sędziowskie, obowiązkiem Rady jest wyjaśnienie, jakie kryteria ocenne brała pod uwagę przy wyborze najlepszego – jej zdaniem – kandydata pretendującego do objęcia tego stanowiska. Zakres rozważań Rady poświęconych analizie pozostałych kandydatów może być zróżnicowany w zależności od okoliczności konkretnego przypadku, przy czym powinien on być szerszy w stosunku do kandydatów o zbliżonej sytuacji faktycznej, lokujących się blisko granicy rozdzielającej kandydatury «zwycięskie» od «przegranych» (wyrok Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10). Wymogi te ulegają zaostrzeniu

w przypadku procedury konkursowej na wyższe stanowisko sędziowskie (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15), zwłaszcza gdy liczba uczestników postępowania konkursowego jest niewielka (jak w niniejszej sprawie), zaś poziom kwalifikacji zawodowych kandydatów jest wysoki i porównywalny. Wówczas należy oczekiwać, by Rada w sposób bardziej szczegółowy przedstawiła zasadnicze motywy, jakimi kierowała się przy wyborze rekomendowanego kandydata i pominięciu pozostałych uczestników postępowania” (wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16).

Zgodnie z przytoczonymi *passusami* uzasadnienia Uchwały przyjąć należy, że rekomendowana kandydatka wyróżnia się na tle skarżącego lepszymi wynikami w zakresie załatwiania spraw. Na dowód tego Rada przytoczyła opinię sędziego wizytatora. Zauważyć jednakże należy, że samo przytoczenie danych dotyczących wyników kandydatki na tle wyników osiągniętych przez innych sędziów orzekających w wydziale, okręgu, apelacji i kraju, bez odniesienia ich do danych dotyczących skarżącego, również zestawionych z wynikami osiąganymi przez innych sędziów orzekających w wydziale, okręgu, apelacji i kraju, jest się niekonkluzywne. Nie istnieje bowiem proste przejście, w szczególności w sytuacji, gdy kompetencje kandydatów są zbliżone, od odnotowania określonego faktu, w tym wypadku oceny sędziego wizytatora, do wniosku o spełnianiu określonych kryteriów w stopniu najwyższym. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 25 maja 2021 r., I NKRS 49/21, „sama deskrypcja zgromadzonego w sprawie materiału nie odpowiada ani konotacji nazwy «uzasadnienie», ani celom uzasadnienia”.

Konsekwentnie, w świetle uzasadnienia Uchwały niemożliwe jest do zrekonstruowania rozumowanie Rady, które doprowadziło do wniosku o „wieloletnim i zróżnicowanym doświadczeniu zawodowym, a także wszechstronnej, stale pogłębianej wiedzy prawniczej” rekomendowanej kandydatki, większym – biorąc pod uwagę treść podjętej uchwały – aniżeli doświadczenie kontrkandydata. Jedyne uwagi odnoszące się do powyższego wskazują na czas pracy zawodowej kandydatów w sądownictwie powszechnym, który w przypadku skarżącego jest dłuższy, podobne doświadczenie w pełnieniu funkcji administracyjnych w sądownictwie powszechnym, podobny stopień aktywności w pogłębianiu wiedzy prawniczej, ten sam stopień poparcia Kolegium Sądu

Okręgowego w S. Spośród wymienionych okoliczności jedyną faktycznie różnicującą kandydatów na rzecz rekomendowanej jest jej delegacja do Sądu Okręgowego w S. Jak wskazano powyżej Rada mogła w ramach postępowania konkursowego określić dowolne, zgodne z prawem, kryterium różnicowania kandydatów, zaś wybór konkretnego kryterium, w szczególności gdy kompetencje kandydatów są zbliżone, niewątpliwie pozostaje poza kognicją Sądu Najwyższego. Biorąc jednakże pod uwagę treść zaskarżonej Uchwały nie sposób nie odnotować, że kryteria różnicujące, na których Rada oparła Uchwałę, wykraczają szeroko poza kwestie odnoszące się do delegacji do Sądu Okręgowego w S., a tym samym nie sposób uznać, że okoliczność ta jest wystarczająca dla oceny konkluzywności Uchwały w tak szerokim zakresie. Innymi słowy większość okoliczności przytoczonych przez Radę w treści uzasadnienia Uchwały, jak i zrekonstruowane rozumowania, nie przekładają się na jej konkluzje, a tym samym uniemożliwiają Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli postępowania Rady pod kątem dochowania przez nią wymogu wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy. Konsekwentnie zarzut dotyczący naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust. 1-3 w zw. z § 18 ust. 1-11 Regulaminu, w zakresie w jakim dotyczy braku wszechstronnego rozpoznania sprawy, uznać należy za zasadny.

Bezzasadny w ocenie Sądu Najwyższego pozostaje ostatni z podniesionych przez skarżącego zarzutów, tj. zarzut naruszenia art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 35 ust 1-3 u.KRS poprzez ograniczenie prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej wyboru kandydata i powołania go na sędziego poprzez wskazanie wyłącznie jednego kandydata rekomendowanego na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w S. W opinii skarżącego Rada, w sytuacji gdy ustawowe warunki konieczne, a jednocześnie wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego, spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić w rekomendacji. W innym przypadku Rada zdaniem skarżącego narusza prerogatywę Prezydenta RP, która obejmuje powoływanie kandydata na urząd sędziego.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela wielokrotnie wyrażane, zarówno w dotychczasowym orzecnictwie, jak i piśmiennictwie, stanowisko dotyczące możliwości rekomendowania przez Radę Prezydentowi RP większej liczby kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, w przypadku spełniania przez nich warunków konkursu (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08; 27 marca 2019 r., I NO 3/19; 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 12 czerwca 2019 r., I NO 38/19; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19; 16 lipca 2019 r., I NO 59/19; 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; 3 września 2019 r., I NO 129/19; 6 września 2019 r., I NO 99/19). Pomimo tego Sąd Najwyższy nie widzi możliwości przyjęcia swoistego mechanizmu, który w istocie postuluje skarżący, przekładającego się na automatyzm w rekomendowaniu przez Radę kandydatów spełniających brzegowe warunki konkursu. Zauważyć bowiem należy, że uchwała Rady w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego immanentnie powiązana jest z realizacją przez Radę jej konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Konsekwentnie uznać należy, że z uwagi na ochronę wskazanych wartości, Rada może nie rekomendować kandydata, który w jej ocenie nie daje należytych gwarancji właściwej realizacji obowiązków sędziego, pomimo spełnia warunków formalnych. Ponadto odnotować należy, że przyjęty przez ustrojodawcę model powoływania na urząd sędziego zakłada współdziałanie dwóch organów konstytucyjnych, tj. Prezydenta i Rady. Rozwiązanie to służy zapewnieniu równowagi pomiędzy kompetencjami Prezydenta a zasadami niezależności władzy sądowniczej. Konsekwentnie sprowadzenie roli Rady wyłącznie do weryfikatora minimalnych kwalifikacji kandydatów na urząd sędziego groziłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady niezależności władzy sądowniczej.

Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Sąd Najwyższy miał na uwadze, że po jej wniesieniu rekomendowana kandydatka wycofała swoje zgłoszenie. Wobec powyższego zauważyć należy, że Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, zaś z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Tego rodzaju okoliczność nie wystąpiła w sprawie. Ponadto zważywszy, że zadaniem Sądu Najwyższego jest badanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, w zgodzie z zasadą aktualności, uznać

należy, że można to uczynić jedynie w odniesieniu do stanu prawnego i faktycznego na dzień podejmowania uchwały przez KRS (szerzej zob. wyrok Sądu Najwyższego z 30 grudnia 2020 r., I NO 7/20).

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