



Sygn. akt I NKRS 95/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołania A. E. R.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z dnia 9 czerwca 2021 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonym
w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 787,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych 14 grudnia 2021 r.,

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

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] z 9 czerwca 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS
lub Rada) 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) nie przedstawiła
Prezydentowi RP wniosku o powołanie A. E. R. (dalej: Odwołująca się,

kandydatka) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

W części I uzasadnienia Uchwały KRS wyjaśniła, że na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), ogłoszone w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 787, zgłosił się jeden kandydat – sędzia Sądu Rejonowego w G. A. E. R.. Następnie KRS przedstawiła przebieg postępowania w przedmiocie oceny zgłoszonej kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie. W szczególności Rada wskazała, że w celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS Przewodniczący Rady wyznaczył zespół, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Na posiedzeniu 7 czerwca 2021 r. zespół członków Rady, po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami i ich przeanalizowaniu, omówił zgłoszoną kandydaturę, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. W wyniku głosowania członkowie zespołu oddali na kandydatkę jeden głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy dwóch głosach „wstrzymujących się”. Wobec powyższego zespół przyjął stanowisko o nierekomendowaniu Radzie A. E. R. na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...). W uzasadnieniu stanowiska zespół wskazał, że kandydatka jako sędzia sądu rejonowego powinna najpierw kandydować do sądu okręgowego, a dopiero potem do sądu apelacyjnego. W ocenie zespołu taka droga ścieżki zawodowej wydaje się w niniejszym przypadku właściwa, zwłaszcza mając na uwadze pozytywną ocenę pracy kandydatki, sporządzoną przez sędzię opiniującą, a także uzyskane poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...).

Rada stwierdziła ponadto, że podejmując niniejszą uchwałę wzięła pod uwagę, że A. E. R. spełnia wymagania ustawowe, określone w art. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2072; dalej: p.u.s.p.), a także, że dokonując oceny kandydatki kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS, w tym oceną kwalifikacyjną,

doświadczeniem zawodowym kandydatki oraz opinią Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...).

W części II uzasadnienia Uchwały KRS przedstawiła szczegółowo kandydatkę, która urodziła się w 1972 r. w G.. W 1996 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie (...) z oceną bardzo dobrą, uzyskując tytuł magistra. Po odbyciu aplikacji sądowej, we wrześniu 1998 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym. Z dniem 1 stycznia 1999 r. została mianowana asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w G.. Postanowieniem Prezydenta RP z 30 maja 2001 r. została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w G., w którym początkowo orzekała w IX Wydziale Gospodarczym, a następnie w XX Wydziale Gospodarczym. Z dniem 15 grudnia 2004 r. Prezes Sądu Okręgowego w G. powierzył jej pełnienie funkcji Zastępcy Przewodniczącego XX Wydziału Gospodarczego.

W 2005 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu prawa europejskiego. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z dniem 1 lipca 2005 r. została przeniesiona na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w G., w którym orzekała w VI Wydziale Gospodarczym i pełniła funkcję Zastępcy Przewodniczącego tego Wydziału. W latach 2005-2006 była kilkakrotnie delegowana do orzekania w Sądzie Okręgowym w G.. Z dniem 20 lipca 2010 r. została powołana do pełnienia funkcji Wiceprezesa Sądu Rejonowego w G., którą sprawowała do 30 kwietnia 2014 r. Od 1 maja 2014 r. była delegowana do pełnienia obowiązków w Sądzie Okręgowym w G.. Prezydent RP postanowieniem z dnia 22 czerwca 2016 r. odmówił powołania Pani A. E. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w G.. Z dniem 3 lipca 2020 r. Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) delegował kandydatkę do orzekania w Sądzie Apelacyjnym w (...) na okres roku. Pani sędzia podnosi swoje kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach zawodowych.

Ocenę kwalifikacji kandydatki sporządziła E. G. – sędzia Sądu Apelacyjnego w (...), która stwierdziła, że wyniki statystyczne opiniowanej wskazują na bardzo dobrą sprawność, efektywność i wydajność pracy oraz umiejętną organizację czasu pracy. Terminowość sporządzania uzasadnień jest wzorowa – za cały okres objęty oceną i we wszystkich sądach zostały sporządzone w terminie ustawowym. Badanie spraw wybranych losowo z wykazu przedstawionego przez kandydatkę i

według wyboru opiniującej oraz poddanych kontroli instancyjnej pozwala na wyrażenie oceny, że orzeczenia zapadały w sprawach pierwszoinstancyjnych i apelacyjnych o różnorodnej problematyce prawnej, obejmującej szerokie spektrum zagadnień materialnoprawnych i procesowych. Były wśród nich m.in. sprawy rozpoznawane na tle przepisów prawa spółek handlowych, postępowania upadłościowego, restrukturyzacyjnego, o zobowiązaniach, w tym umownych, przepisów regulujących odpowiedzialność kontraktową, instytucję potrącenia, przedawnienia, stosowania zasad współżycia społecznego. Podkreślenia wymaga, że sprawy rozpoznawane przez kandydatkę w IX Wydziale Gospodarczym Sądu Okręgowego w G. cechowały się bardzo dużym stopniem trudności, tak z uwagi na skomplikowane stany faktyczne, jak i prawne. Dodatkowym utrudnieniem była obszerność materiału dowodowego, również w bardzo specjalistycznych materiałach występujących w obrocie gospodarczym. Sentencje orzeczeń formułowane były poprawnie, z zachowaniem ustawowych wymogów, zaś sentencje wyroków reformatoryjnych charakteryzuje prawidłowa redakcja, nawiązująca do treści zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji, co ma zasadnicze znaczenie dla kwestii wykonalności wyroku.

Kompetencje zawodowe kandydatki w omawianym zakresie nie budzą żadnych zastrzeżeń i zasługują na bardzo dobrą ocenę. Jak wynika z analizy danych statystycznych orzecznictwo A. E. R. było na bardzo dobrym poziomie. Jest ona osobą o wysokiej kulturze osobistej, komunikatywną i uprzejmą zarówno w stosunku do pracowników sądu, jak i stron występujących przed Sądem, a także pracowitą, kompetentną, otwartą, cieszącą się ogromną sympatią i szacunkiem. Posiada umiejętność znajdowania kompromisowych rozwiązań oraz unikania i wyciszania konfliktów. Powyższe, zdaniem sędzi opinującej, pozwala na przedstawienie bardzo dobrej oceny kwalifikacji opiniowanej i wniosku o uzasadnionej prognozie odpowiedniego wykonywania obowiązków sędziego sądu apelacyjnego.

W części III uzasadnienia Uchwały KRS przedstawiła ocenę kandydatki i stwierdziła, że przy podejmowaniu decyzji kierowała się oceną kwalifikacyjną oraz doświadczeniem zawodowym kandydatki. Rada stwierdziła, że kandydatka posiada doświadczenie zawodowe, zdobyte na stanowiskach: asesora sądowego, sędziego

sądu rejonowego, w ramach orzekania na delegacji w sądzie okręgowym oraz w ramach orzekania na delegacji w sądzie apelacyjnym i nie pominęła żadnej okoliczności składającej się na dotychczasową drogę zawodową Pani sędzi. Dokonując oceny jej kandydatury KRS uznała jednak, że nie przedstawi Prezydentowi RP wniosku o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...]. Rada uwzględniła także opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...), które na posiedzeniu w dniach 3 i 10 lutego 2021 r. pozytywnie zaopiniowało A. E. R. – oddając 11 głosów „za”, przy 2 głosach „przeciw” i braku głosów „wstrzymujących się”. W opinii Rady kandydatka nieprzedstawiona z wnioskiem o powołanie uzyskała wprawdzie poparcie tego gremium, jednak nie było to kryterium samodzielnie decydujące o wyniku niniejszego postępowania nominacyjnego.

W konkluzji oceny Rada stwierdziła, że wnikliwie przeanalizowała całą zgromadzoną w sprawie dokumentację i mając na uwadze przebieg kariery zawodowej, jak również ocenę kwalifikacji kandydatki doszła do przekonania, że jako sędzia sądu rejonowego powinna najpierw kandydować do sądu okręgowego, a dopiero potem do sądu apelacyjnego. W ocenie Rady taka droga ścieżki zawodowej wydaje się w niniejszym przypadku właściwa, zwłaszcza mając na uwadze pozytywną ocenę pracy Pani sędzi, sporządzoną przez sędziego opiniującą. O nieprzedstawieniu Prezydentowi RP jej kandydatury na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...) zdecydował całokształt przedstawionych wyżej okoliczności sprawy. W trakcie posiedzenia Rady w dniu 9 czerwca 2021 r. na kandydatkę oddano 7 głosów „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 10 głosach „wstrzymujących się”, w rezultacie czego nie uzyskała ona wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Pismem z 7 lipca 2021 r. A. E. R. złożyła odwołanie od omówionej Uchwały KRS, zaskarżając ją w całości i wniosła o przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania. Uchwale tej zarzuciła naruszenie przepisów:

I. prawa procesowego, mającego istotny wpływ na wynik sprawy:

1. Artykuł 34 ust. 1 i 3 u.KRS przez faktyczny brak uzasadnienia stanowiska zespołu;

2. Artykuł 42 ust. 1 u.KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób lakoniczny, wewnętrznie sprzeczny, bez wzięcia pod uwagę kryteriów wskazanych w przepisach obowiązującego prawa, w sposób nie poddający się kontroli instancyjnej i uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura Odwołującej się nie zasługuje na wystąpienie z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Apelacyjnym w (...);

3. Artykuł 33 ust. 1 u.KRS przez zdanie się przez Radę przy ocenie kandydatki na stanowisko zespołu bez wnikania w jego merytoryczną zasadność, co stanowi jej własne uchybienie proceduralne, polegające na zaniechaniu wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji tym bardziej, że w treści referatu dotyczącego kandydatury Odwołującej się, przedstawionego przez Przewodniczącego zespołu na posiedzeniu KRS w dniu 9 czerwca 2021 r. znalazły się nieścisłości w zakresie przedstawienia okoliczności istotnych z punktu widzenia ubiegania się sędziego sądu rejonowego o stanowisko sędziego sądu apelacyjnego dotyczące okresu delegowania kandydatki do Sądu Okręgowego w G. (wskazano okres przeszło 5 lat – zapis nagrania z przebiegu posiedzenia od 40:47 do 40:48, podczas gdy w dacie podejmowania uchwały był to okres ponad siedmioletni) oraz okresu orzekania w Sądzie Apelacyjnym w (...) w ramach delegacji (blisko rok – zapis nagrania z przebiegu posiedzenia od 41:54 do 41:55, podczas gdy był to okres niemal dwuletni), co także mogło mieć istotny negatywny wpływ na wynik postępowania konkursowego z uwagi na to, że do wymaganej bezwzględnej większości głosów niezbędnej do pozytywnego zaopiniowania kandydatki przez Radę zabrakło jedynie dwóch głosów „za”;

4. Artykuł 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS przez dokonanie oceny kandydatki bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, niezastosowanie przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów, a także przekroczenie granic swobodnej oceny kandydatki z zastosowaniem kryteriów ustawowych, które to naruszenie polegało na rzeczywistym pominięciu okoliczności, że odwołująca się uzyskała wysokie poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...),

posiadała wieloletnie i zróżnicowane doświadczenie zawodowe, zdobyte podczas orzekania w sądzie rejonowym oraz na delegacjach w sądzie okręgowym i apelacyjnym, ukończone studia podyplomowe, wiedzę prawniczą, stale podwyższaną przez uczestnictwo w szkoleniach zawodowych, pozytywne opinie przełożonych, ponadto pominięciu, że ocena kwalifikacyjna, sporządzona przez sędziego wizytatora o pracy odwołującej się nie zawiera żadnych zastrzeżeń i jest bardzo dobra, pomimo deklarowanego w uzasadnieniu uchwały wzięcia tych kryteriów pod uwagę, na wyciągnięciu wniosków rażąco sprzecznych z przedstawionymi Radzie materiałami postępowania, co skutkowało nieprzedstawieniem kandydatury Odwołującej się z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...).

II. prawa materialnego - art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatury Odwołującej się przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego kandydatura ta, pomimo spełnienia przesłanek, określonych w art. 64 § 1 p.u.s.p., nie została przedstawiona Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie.

W odpowiedzi na odwołanie z 28 lipca 2021 r. KRS wniosła o jego oddalenie w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Rada oceniła wniesione odwołanie jako oczywiście bezzasadne, podnosząc, że Odwołująca się nie wykazała w nim, że kwestionowana przez Uchwałę jest sprzeczna z obowiązującym prawem. W uzasadnieniu odpowiedzi Rada podniosła, że bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 u.KRS, bowiem Rada, wbrew twierdzeniu Odwołującej się, dochowała obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wnikliwie zbadała wszystkie materiały, dokonując, na ich podstawie, rzetelnej i całościowej oceny kwalifikacji uczestniczek postępowania w oparciu o kryteria ustawowe a wnioski wypływające z tej oceny zostały przytoczone w uzasadnieniu uchwały. Rada precyzyjnie określiła kryteria, którymi się kierowała, przy czym wskazała, że nie ma możliwości szczegółowego omawiania wszystkich zgromadzonych w toku postępowania nominacyjnego dokumentów, ale wszystkie te dokumenty podlegały dogłębnej analizie i żaden

z nich nie został pominięty. Odwołanie w ocenie Rady w istocie stanowi polemikę z jej stanowiskiem i jest podyktowane subiektywnym poczuciem niezadowolenia z zapadłego rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS, Rada stwierdza, że jest on również bezzasadny, bowiem przedstawiono argumenty, które stanowiły podstawę zapadłego rozstrzygnięcia. W każdym postępowaniu nominacyjnym Rada uwzględnia załączone do zgłoszeń uczestników postępowania: oceny ich kwalifikacji, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu. Rada, z uwagi na cel, jaki ma spełniać uzasadnienie uchwały, nie ma możliwości szczegółowego omawiania wszystkich, zgromadzonych w toku procedury, dokumentów, co nie oznacza wcale, że dokumenty takie są pomijane przy podejmowaniu uchwały. Pisemne motywy uchwały nie mogą być powtórzeniem całego zgromadzonego materiału sprawy.

Bezzasadny i niezrozumiały jest także podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 2, 32 i 60 Konstytucji RP, bowiem Rada, przy ocenie Odwołującej się, zastosowała przejrzyste i jednolite kryteria, odpowiadające zasadom równego dostępu do służby publicznej. Rada miała prawo, a nawet obowiązek, ocenić kandydaturę Odwołującej się pod kątem przydatności na stanowisku sędziego sądu tak wysokiego szczebla, jakim jest urząd sędziego sądu apelacyjnego, i – mając na uwadze kryteria wyboru – uznała, że w tej konkretnej procedurze konkursowej jej awans byłby przedwczesny. Zadaniem Rady bowiem w każdym przypadku, przy ocenie danego kandydata, konieczna jest ocena jego dojrzałości zawodowej przy szansie objęcia stanowiska sędziego – w tym wypadku stanowiska wyższego szczebla w hierarchii – sędziego sądu apelacyjnego. Dlatego też Rada, oceniając Odwołującą się i badając wszystkie elementy, składające się na kryteria wyboru, miała prawo uznać, że jej awans byłby przedwczesny, co nie wyklucza szans Odwołującej się w kolejnych konkursach, w szczególności na stanowiska sędziego sądu okręgowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 oraz ust. 3 u.KRS uczestnik postępowania przed KRS może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej – z wyjątkiem art. 87¹ k.p.c., który ustanawia w postępowaniu przed Sądem Najwyższym tzw. przymus adwokacko – radcowski (art. 44 ust. 3 u.KRS).

Przepis art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS ogranicza właściwość Sądu Najwyższego w sprawach z odwołania od uchwał KRS dotyczących obsady stanowisk sędziowskich jedynie do badania czy Uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem – a zatem zarówno prawem materialnym, jak i przepisami postępowania (wyroki Sądu Najwyższego: z 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; z 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14). Ograniczenie to oznacza jednak również, że podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (wyrok Sądu Najwyższego z 12 maja 2021 r., I NKRS 34/21 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Powołanym przepisem ustawodawca wyłączył kompetencję Sądu Najwyższego do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pozostaje bowiem, z mocy art. 179 Konstytucji RP, wyłączną kompetencją KRS. Sąd Najwyższy nie zastępuje Rady w jej ustawowo wyznaczonym zadaniu, polegającym na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego oraz 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, LEX nr 2122412 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

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 Trybunału Konstytucyjnego 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.

Kryteria wyboru kandydatów na stanowiska sędziowskie określa art. 35 ust. 2 u.KRS, który stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół członków Rady kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia:

1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia;

2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

Powołany przepis, jakkolwiek określa okoliczności, które powinien wziąć pod uwagę zespół ustalając kolejność kandydatów na liście w przypadku, gdy na jedno stanowisko sędziowskie lub asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, ma zastosowanie również w sytuacji takiej, jaka zaistniała w rozpoznawanej sprawie, tj. zgłoszenia się na jedno wolne stanowisko sędziowskie tylko jednego kandydata. Przyjąć należy, że w takim przypadku przepis ten określa kryteria oceny zgłaszającego się kandydata, którymi powinien kierować się zespół przyjmując stanowisko, o którym mowa w art. 34 ust. 1 u.KRS, a także sama Rada, podejmując uchwałę, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.KRS. W sprawie dotyczącej rozpatrzenia zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie treść art. 35 ust. 2 u.KRS uzupełnia więc ogólne wymogi, jakie powinna spełniać Uchwała KRS w sprawie indywidualnej, wskazane w art. 33 ust. 1 u.KRS, zgodnie z którym w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone.

Przechodząc do oceny zarzutów podniesionych w rozpoznawanym odwołaniu Sąd Najwyższy stwierdza, że jakkolwiek zostały one sformułowane osobno jako zarzuty naruszenia wyszczególnionych w *petitum* odwołania przepisów postępowania, pozostają ze sobą w takim związku, że uzasadnia to ich omówienie i ustosunkowanie się do nich łącznie. Dają się one bowiem sprowadzić do jednego,

generalnego zarzutu, który wyraża stanowisko Odwołującej się, według którego ocena jej kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie została przeprowadzona przez KRS bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie, oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny oraz niezgodny ze zgromadzonym materiałem, z przekroczeniem granic jego swobodnej oceny i z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji Odwołującej się, przy sporządzeniu uzasadnienia bez wzięcia pod uwagę kryteriów wskazanych w przepisach prawa, w sposób nie poddający się kontroli instancyjnej i uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek – a tym samym w sposób sprzeczny z prawem.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS, uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Ustawa nie zawiera jednak żadnych wytycznych dotyczących treści tego uzasadnienia ani też nie wskazuje, jakie elementy powinno ono zawierać. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12, że trzeba w tym zakresie kierować się zdrowym rozsądkiem, mając w szczególności na uwadze funkcje i cele uzasadnienia. Funkcją uzasadnienia jest przedstawienie procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia przez KRS w danej sprawie indywidualnej uchwały o określonej treści, a celem – umożliwienie poddania tej uchwały kontroli w określonym przez ustawę trybie i zakresie. W sprawie zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie uzasadnienie uchwały Rady powinno zatem wskazywać przebieg postępowania w sprawie oraz przedstawiać motywy podjętej i wyrażonej w uchwale decyzji – w taki sposób, aby dało się na jego podstawie stwierdzić, czy podejmując ją Rada uwzględniła wymogi wskazane w art. 33 ust. 1 u.KRS, o których była mowa wyżej, a także, jakie kryteria wzięła pod uwagę przy ocenie zgłoszonej kandydatury (zgłoszonych kandydatur) i w jaki sposób ocena spełniania przez kandydata tych kryteriów przełożyła się na decyzję o przedstawieniu albo nieprzedstawieniu jego kandydatury Prezydentowi RP na wolne stanowisko sędziowskie (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 22 maja 2012 r., III KRS 13/12).

Z istoty demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP) wynika obowiązek stosowania przez wszystkie organy państwa rzetelnych i transparentnych procedur. Rzetelność i transparentność procedur przejawia się m.in. w uzasadnieniach rozstrzygnięć, które 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 (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; z 30 maja 2007 r., SK 68/06; z 31 marca 2005 r., SK 26/02; postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04).

Uzasadnienie uchwały pełni zatem nie tylko funkcje procesowe, ale buduje autorytet organów państwa i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości procedur i podejmowanych rozstrzygnięć. Nawet bardzo szczególna pozycja ustrojowa niektórych organów państwa, takich jak na przykład Krajowa Rada Sądownictwa, nie usprawiedliwia sporządzania uzasadnień, które tylko pozornie realizują swoje funkcje. W żadnym też razie kolegialny charakter organu albo przyjęta metoda podejmowania decyzji (np. tajne głosowanie czy objęta tajemnicą narada sędziowska) nie zwalnia organu z obowiązku rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Należy jednak przy tym zauważyć, że wadliwość uzasadnienia uchwały KRS może powodować konieczność uchylecia uchwały, bez potrzeby badania innych ewentualnie podniesionych w odwołaniu zarzutów, jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, a mianowicie wtedy, gdy jest ono dotknięte brakami, które całkowicie uniemożliwiają odczytanie, jakimi przesłankami Rada kierowała się podejmując zawarte w uchwale rozstrzygnięcie. Przeprowadzenie kontroli zaskarżonej uchwały przez pryzmat jej zgodności z prawem istotnie staje się bowiem wówczas niemożliwe (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 września 2021 r., I NKRS 64/21).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uznaje za zasadny podniesiony przez Odwołującą się zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS. Z uzasadnienia

uchwały jednoznacznie wynika, że Odwołująca się spełniła wszelkie wymagania ustawowe, w tym część w stopniu bardzo dobrym lub wyróżniającym. Pomimo tego Rada uznała, że w przedmiotowym postępowaniu nominacyjnym nie spełnia ona kryterium wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie. Innymi słowy Rada uznała, że Odwołująca się spełnia, a jednocześnie nie spełnia kryteriów wyboru. Jediną okolicznością podaną w uzasadnieniu uchwały jest fakt, że Rada „doszła do przekonania, że A. E. R. jako sędzia sądu rejonowego powinna najpierw kandydować do sądu okręgowego, a dopiero potem do sądu apelacyjnego i że to taka droga ścieżki zawodowej wydaje się w niniejszym przypadku właściwa, zwłaszcza mając na uwadze pozytywną ocenę pracy Pani sędzi, sporządzoną przez sędzię opiniującą”. Rada w żaden sposób jednak nie uzasadniła tego przekonania, a tym bardziej nie wykazała go w kontekście doświadczenia kandydatki jakie zdobyła ona w czasie delegowania jej do wykonywania obowiązków zawodowych w sądzie okręgowym i apelacyjnym przez kilka lat. Jednocześnie Sądowi Najwyższemu z urzędu znana jest praktyka wnioskowania przez Radę do Prezydenta RP o powołanie kandydatów z pominięciem niektórych szczebli awansu zawodowego, co potwierdza jedynie potrzebę zindywidualizowanego traktowania każdego postępowania awansowego. Oznacza to, że sam ten fakt nie może przesądzać rozstrzygnięcia Rady, a musi być odniesiony do indywidualnej sytuacji kandydata.

W ocenie Sądu Najwyższego podejmując uchwałę, Rada w istocie jej nie uzasadniła. Sąd Najwyższy, na podstawie uzasadnienia zaskarżonej uchwały, nie jest bowiem w stanie odtworzyć rozumowania, które doprowadziło do jej podjęcia. Po przytoczeniu okoliczności podlegających ocenie i jednoznacznym stwierdzeniu, że kandydatka spełnia wszystkie przewidziane prawem kryteria, Rada podjęła uchwałę o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o jej powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...). Jedyne okoliczności, które nie wprost nawiązują do decyzji Rady, to: „prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i możliwość nadania decydującego znaczenia określonym, wybranym kryteriom, na podstawie których podejmuje uchwałę”, a także uwaga: „od stanu faktycznego konkretnej sprawy zależy, jakie kryteria są stosowane przez Radę w danym postępowaniu, w szczególności co do

rozpatrywanych łącznie kryteriów, na które składają się kwalifikacje, doświadczenie zawodowe kandydatów, poparcie środowiska sędziowskiego oraz dane potwierdzające zdobycie dodatkowych kwalifikacji”. Nie negując powyższego, zauważyć jednak należy, że powyższe nie unieważnia obowiązku uzasadnienia konkretnej decyzji, w szczególności wyjaśnienia w jaki sposób okoliczności sprawy, w powiązaniu z niekwestionowanymi kompetencjami Rady, przełożyły się na treść uchwały. Samo zrelacjonowanie zgromadzonego w sprawie materiału nie odpowiada ani konotacji nazwy „uzasadnienie”, ani celom uzasadnienia wskazanym powyżej.

Za zasadny ponadto uznać należy zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS. Jak wskazano powyżej, przytoczenie okoliczności, branych pod uwagę przez Radę, bez wskazania ich związku z treścią uchwały, w szczególności w sytuacji, gdy zasady logicznego myślenia i doświadczenie życiowe, na podstawie opisanego w uzasadnieniu uchwały materiału, *prima facie* nie wykluczają możliwości podjęcia uchwały o odmiennej treści, nie jest równoznaczne z wszechstronnym rozważeniem sprawy. Zgodnie z treścią leksykalną, termin „rozważyć” znaczy tyle, co „uważyć się nad czymś zastanowić”. Z uzasadnienia uchwały powinno więc jednoznacznie wynikać, że Rada podjęła uchwałę po uważnym namyśle. Za odpowiednik uważnego namysłu nie można zaś uznać przytoczenia faktów bez ich analizy. Zaskarżona uchwała nie zawiera przy tym żadnych wątków analitycznych. Rację zatem ma Odwołująca się, że pomimo przytoczenia określonych okoliczności, w świetle decyzji Rady, z uzasadnienia nie wynika jakimi w istocie kierowano się kryteriami przy podejmowaniu uchwały, a także dlaczego nie uzasadniono stanowiska zespołu Rady. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 29 lipca 2019 r., I NO 89/19, a Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podtrzymuje ten pogląd, niewskazanie konkretnych kryteriów i niewyjaśnienie sposobu ich zastosowania przy podejmowaniu przez Radę decyzji o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącego do pełnienia urzędu uniemożliwia Sądowi Najwyższemu właściwą kontrolę zaskarżonej uchwały, zarówno w aspekcie dopełnienia przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 u.KRS), jak i z punktu widzenia poszanowania wynikających z Konstytucji RP zasad, w szczególności wynikających

z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, a także wynikającej z art. 60 Konstytucji RP zasady jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych.

Sąd Najwyższy jeszcze raz podkreśla, że zgodnie z art. 35 ust. 2 u.KRS Rada kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, w tym opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. W realiach niniejszej sprawy choć KRS, podejmując zaskarżoną uchwałę, formalnie powołała się na wszystkie wskazane powyżej kryteria, to jednak z jej uzasadnienia nie wynika, w jaki sposób kryteria te zostały zastosowane przy ocenie kandydatury odwołującej się. Nie wiadomo też, z jakich konkretnie przyczyn uznano, iż nie spełnia ona stawianych jej przez Radę wymagań. Jednocześnie KRS nie podała, jakim dokładnie wymaganiom, zastosowanym do oceny tej konkretnej kandydatury, nie sprostała Odwołująca się.

Uzasadniając decyzję o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury A. E. R. KRS powołała się bowiem na całokształt okoliczności sprawy – wskazując, że nie jest możliwe ustalenie rzeczywistych intencji głosujących nad uchwałą, zaś jej uzasadnienie stanowi jedynie próbę rekonstrukcji argumentacji, którą mogli kierować się głosujący w postępowaniu konkursowym członkowie Rady. Jednocześnie Rada stwierdziła, że skarżąca posiada doświadczenie orzecznicze, zdobyte w trakcie pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego, sędziego sądu rejonowego, a także podczas orzekania w ramach delegacji w Sądzie Okręgowym i Apelacyjnym w (...). Zauważono także, że jej kwalifikacje zostały pozytywnie ocenione przez sędziego wizytatora w sporządzonej na potrzeby postępowania nominacyjnego ocenie oraz dostrzeżono, iż stale podnosi ona swoje kwalifikacje – przez ukończenie studiów podyplomowych oraz uczestnictwo w szkoleniach zawodowych.

Zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały podejście, dopuszczające *de facto* możliwość odstępiania od podawania powodów, dla których dana kandydatura nie została przedstawiona Prezydentowi RP, a to wobec

niemożności ustalenia przebiegu procesów decyzyjnych u poszczególnych członków Rady, należy ocenić negatywnie – jako sprzeczne z prawem, tj. art. 42 ust. 1 u.KRS. W świetle powołanych przepisów art. 33 ust. 1 u.KRS i art. 35 ust. 2 u.KRS Rada jest zobowiązana do wszechstronnego rozważenia sprawy i zastosowania enumeratywnie wymienionych kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie – co zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS powinno znaleźć wyczerpujące odzwierciedlenie w treści uzasadnienia uchwały podjętej przez Radę w sprawie indywidualnej.

Wobec powyższego konstrukcja uzasadnienia uchwały KRS w sprawie indywidualnej powinna w każdym przypadku uwzględniać ustawowe kryteria oceny kandydatów, wymienione w art. 33 ust. 1 u.k.r.s. i art. 35 ust. 2 u.k.r.s. Jednocześnie, ze względu na przewidzianą w art. 44 ust. 1 u.k.r.s. możliwość wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały powinno być sporządzane w sposób umożliwiający dokonanie oceny legalności takiej uchwały – a zatem także ustalenie, czy zajęte przez Radę stanowisko nie przekracza dopuszczalnych granic swobodnego uznania i nie nosi znamion dowolności. Z tego względu Rada, jako organ kolegialny, podejmując uchwałę w sprawie indywidualnej powinna nie tylko kierować się określonymi w ustawie kryteriami oceny kandydatów w momencie samego głosowania przez poszczególnych jej członków, ale także dać wyraz ich zastosowaniu w sporządzanym następnie uzasadnieniu takiej uchwały.

Jakkolwiek zatem, co do zasady, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przy głosowaniu nie sposób zrekonstruować powodów decyzji poszczególnych członków organu kolegialnego – w tym przypadku KRS – to jednak w żadnym razie nie zwalnia to tego organu jako całości od uzasadnienia swej decyzji w taki sposób, by mogła ona zostać zweryfikowana co do zgodności z prawem w postępowaniu odwoławczym. W przypadku uchwał w przedmiocie nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego danego sądu, oznacza to m.in. konieczność wyjaśnienia w uzasadnieniu takiej uchwały, dlaczego ten kandydat nie spełnia kryteriów stawianych kandydatom na to konkretne stanowisko. Rozumowanie przeciwne, oparte na niemożności czy też niedopuszczalności zapoznania się z wewnętrznymi motywami decyzji członków organu kolegialnego, musiałoby prowadzić do wniosku,

że uzasadnienie podejmowanego przez taki organ aktu w istocie nie ma żadnego znaczenia, a sama decyzja jest niemożliwa do zweryfikowania. To z kolei czyniłoby zupełnie iluzoryczną możliwość zbadania w postępowaniu odwoławczym prawidłowego zastosowania ustawowych kryteriów – a co za tym idzie, zgodności uchwały z prawem, do czego Sąd Najwyższy jest w przypadku wniesienia odwołania zobligowany na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS.

Należy mieć także na uwadze, że rozwiązanie prawne, dopuszczające możliwość wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od uchwał KRS dotyczących indywidualnych spraw sędziów, zostało wprowadzone na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06. W wyroku tym wskazano, że „dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji RP jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej.”. W sytuacji braku wskazania przez Krajową Radę Sądownictwa w uzasadnieniu uchwały podjętej w sprawie indywidualnej konkretnych kryteriów oceny danej kandydatury i wyjaśnienia sposobu ich zastosowania – tak jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie – kontrola przestrzegania praw obywateli zagwarantowanych w art. 60 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP jest w istocie niemożliwa do przeprowadzenia. W takim przypadku Sąd Najwyższy nie ma bowiem możliwości ustalenia, czy zajęte przez Radę stanowisko nie przekracza dopuszczalnych w ramach prawa granic swobodnego uznania i nie nosi znamion dowolności. Także z tego względu zaskarżoną uchwałę należało uchylić, a sprawę przekazać KRS do ponownego rozpatrzenia.

Odnosząc się do ostatniej ze wskazanych zasad, Rada słusznie podkreśliła, że „art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje każdemu obywatelowi prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantując jednak

przyjęcia do tej służby. Jego stosowanie wymaga zapewnienia równych szans w dostępie do służby i stosowania jasnych oraz przejrzystych kryteriów oceny kandydatów”. Jednakże, jak wskazano powyżej, z treści zaskarżonej uchwały nie tylko nie wynika, że Rada zastosowała jasne i przejrzyste kryteria oceny odwołującej się, ale w istocie nie istnieje możliwość zrekonstruowania faktycznie zastosowanych przez Radę kryteriów, których ocena przełożyła się na treść zaskarżonej uchwały.

Za bezzasadny Sąd Najwyższy uznaje jednak zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestią niedyskusyjną jest, że na jedno wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w (...), zgłosił się jeden kandydat – A. E. R.. Rację przy tym ma Rada, że „procedura wyboru kandydata na stanowisko sędziego ma charakter konkursowy. Każde postępowanie nominacyjne oparte jest na innych materiałach, zaś Rada dokonuje oceny kandydatów w granicach danej sprawy. To, jakie kryteria zostaną zastosowane zależy od stanu faktycznego sprawy (...). Zatem w niektórych konkursach decydującym kryterium może być przykładowo wynik głosowania kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów, a w innych (...) ocena kwalifikacyjna”. Konsekwentnie oceniając czy Rada, podejmując zaskarżoną uchwałę, naruszyła ustawę, nie istnieje możliwość porównywania różnych postępowań konkursowych, nawet jeśli dotyczyły one analogicznych stanowisk. W realiach niniejszej sprawy nie można więc stwierdzić, że doszło do naruszenia zakodowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równego traktowania przez władze publiczne, gdyż zakłada ona, nieposiadające ustawowych podstaw, odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji. Skoro w postępowaniu przed Radą brał udział jeden kandydat logicznie wykluczona jest możliwość stwierdzenia, że zastosowano w odniesieniu do niego negatywnie różnicujące kryteria względem innych kandydatów.

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.

