



Sygn. akt I NO 142/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z odwołania A. Z.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 7 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 283, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 października 2019 r.,

oddala odwołanie

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę nr (...)/2018 w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R., ogłoszonych w M.P. 2018, poz. 283. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2018, poz. 389, dalej ustawa o KRS), Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP

wniosek o powołanie Pana B. F., Pani B. G., Pana P. O., Pana G. P., Pana A. S., Pani W. Z. oraz Pana M. Z. do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. oraz postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie pozostałych kandydatur, w tym Pani A. Z., która złożyła odwołanie do wskazanej uchwały.

Uzasadniając uchwałę Rada podniosła, że na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R., ogłoszonych w M.P. 2018, poz. 283, zgłosiło się łącznie dwudziestu dziewięciu kandydatów. W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący KRS wyznaczył zespół i zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu. Na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2018 r. zespół członków KRS zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, przeanalizował je, omówił sylwetki wszystkich kandydatów, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. W ocenie zespołu, w postępowaniu nominacyjnym, poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...), a także uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji nie w każdym przypadku odzwierciedliły rzeczywisty poziom ich kwalifikacji.

Po naradzie zespół przeprowadził głosowanie w sprawie rekomendacji kandydatur na siedem stanowisk sędziego Sądu Okręgowego w R. W głosowaniu wzięło udział 4 członków zespołu, przy czym na kandydaturę odwołującej się oddano: 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” oraz 4 głosy „wstrzymujące się”. W wyniku głosowania zespół przyjął jednomyślnie stanowisko o rekomendowaniu Krajowej Radzie Sądownictwa na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. sześciu kandydatów w osobach: Pani B. G., Pana P. O., Pana G. P., Pana A. S., Pani W. Z. oraz Pana M. Z. Wniosek taki, w ocenie zespołu, był w pełni uzasadniony treścią załączonych ocen kwalifikacyjnych, informacjami dotyczącymi posiadanego przez kandydatów doświadczenia zawodowego, opiniami służbowymi, rekomendacjami, publikacjami i innymi dokumentami dołączonymi do karty zgłoszenia oraz uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego.

Podjmując uchwałę, KRS wzięła pod uwagę, że wszyscy kandydaci spełniali wymagania ustawowe, określone w art. 63 § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca

2001 r., Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2018, poz. 23 ze zm.). Natomiast przy ocenie poszczególnych kandydatów kierowano się także kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, w tym: ocenami kwalifikacyjnymi, doświadczeniem zawodowym kandydatów, opiniami przełożonych, ocenami ze studiów i z egzaminu zawodowego oraz uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego. Następnie Rada szczegółowo przedstawiła poszczególne sylwetki kandydatów, w tym sylwetkę odwołującej się. Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy KRS uznała, że wszyscy uczestnicy postępowania posiadają odpowiednie doświadczenie zawodowe oraz otrzymali oceny kwalifikacyjne wskazujące, że spełniają wymogi formalne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Następnie Rada, na podstawie § 13 ust. 2-4 w zw. z § 9 ust. 7 pkt 5 Regulaminu KRS, postanowiła przeprowadzić w sprawie głosowanie tajne, które odbyło się w dniu 6 listopada 2018 r., gdzie na kandydaturę odwołującej się oddano 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, ale oddając 10 głosów „wstrzymujących się”, przy 2 głosach „nieważnych”. W rezultacie takiego wyniku głosowania odwołująca się nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W dniu 11 lutego 2019 r. do Sądu Najwyższego za pośrednictwem KRS wpłynęło odwołanie Pani SSR A. Z. od przedmiotowej uchwały nr (...)/2018 r. KRS z 7 listopada 2018 r., w którym odwołująca się zaskarżyła wskazaną uchwałę w całości i przedstawiła wobec niej dwa zarzuty. Przede wszystkim zarzuciła naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. ustawowych reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, gdyż doprowadziło do tego, że kandydatura odwołującej się nie została przedstawiona Prezydentowi RP.

Drugi zarzut zawarty w odwołaniu obejmował naruszenie przez wskazaną uchwałę art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez brak ustosunkowania się do kryteriów ustawowych oceny kandydata na stanowisko sędziego, co skutkowało

niemożnością zidentyfikowania podstaw do pozytywnego zaopiniowania określonych kandydatów na stanowisko sędziowskie i nieprzedstawienie pozostałych kandydatów, w tym osoby odwołującej się, a także brak rozważenia oceny kwalifikacyjnej sporządzonej przez sędziego wizytatora, przez którego jej przygotowanie zawodowe i doświadczenie zostało ocenione jako bardzo dobre, zaś uchwała nie wyjaśniła pominięcia wniosków tej oceny, ponadto pominęła w opiniowaniu kandydatów oceny predyspozycji do pełnienia urzędu sędziowskiego, w tym faktu wieloletniego orzekania w sprawach cywilnych przy uwzględnieniu rodzaju spraw, danych statystycznych i danych dotyczących stabilności orzecznictwa.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, z jakich powodów kwalifikacje odwołującej się nie zostały uwzględnione, podczas gdy uznano jako „lepsze” kwalifikacje osób, które uzyskały niższe oceny kwalifikacyjne, niższe oceny ze studiów i egzaminu zawodowego, niższe poparcie środowiska sędziowskiego, niższy staż zawodowy, czy też osoby nie mające stażu w zawodzie sędziego, a jednocześnie wykonujące zawód radcy prawnego, przy braku jakichkolwiek innych wyróżniających kwalifikacji. Ponadto, zdaniem odwołującej się, uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie wyjaśniło z jakich powodów uznano „duże doświadczenie życiowe i zawodowe” osób objętych wnioskami o powołanie bez odwołania się do konkretnych danych i okoliczności, w szczególności bez odniesienia się do obszernego materiału objętego oceną kwalifikacyjną, w tym danych statystycznych, danych dotyczących orzecznictwa oraz sposobu organizacji pracy.

W opinii odwołującej się, z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że w przypadku gdy sytuacja faktyczna kandydatów jest odmienna należy wyjaśnić powody, dla których uznano jako wyższe kwalifikacje danego kandydata, zaś odmiennie oceniono kwalifikacje innego z kandydatów. Nie jest zatem, zdaniem odwołującej się, wystarczające ogólne wskazanie w uzasadnieniu uchwały, że KRS wzięła pod uwagę oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomach ukończenia wyższych studiów prawnych oraz z egzaminów zawodowych, jednakże w niniejszym postępowaniu nominacyjnym nie było to kryterium decydujące o wyborze najlepszych kandydatów, Rada oceniła bowiem aktualny

poziom przygotowania merytorycznego kandydatów, badała zatem ich dorobek zawodowy i kwalifikacje zdobyte już po złożeniu egzaminów zawodowych. Stwierdzenie takie, zdaniem odwołującej się, uniemożliwia dokonanie logicznego ustalenia czy i w jaki sposób uwzględniono oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomach ukończenia wyższych studiów prawniczych oraz z egzaminów zawodowych, szczególnie że brak jest również informacji co zdecydowało o wyższej ocenie aktualnego poziomu przygotowania merytorycznego kandydatów i dorobku zawodowego. W zaskarżonej uchwale brak jest zatem w opinii odwołującej się jakiegokolwiek odniesienia do sporządzonej oceny kwalifikacji a zaskarżona uchwała nie pozwala na przyjęcie, że wszyscy kandydaci zostali w toku procedury podejmowania uchwały potraktowani jednakowo i nie zostali dyskryminowani. Z tych powodów, zdaniem odwołującej się, uznać należy, że procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa pozostaje w sprzeczności z prawem.

W odpowiedzi na odwołanie z 29 marca 2019 r. KRS wniosła o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Wskazała, że w przedmiotowym postępowaniu dochowano wszelkich wymogów proceduralnych, a odwołująca się nie wykazała, aby zaskarżona uchwała wydana została w sposób sprzeczny z prawem, co jest warunkiem skuteczności odwołania. Wbrew twierdzeniom odwołującej się Rada stanęła na stanowisku, iż spełniła obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wnikliwie zbadała wszystkie materiały, dokonując na ich podstawie rzetelnej i całościowej oceny kwalifikacji kandydatki oraz innych osób występujących w przedmiotowym konkursie. Rada nie zgodziła się zatem z przedstawioną w odwołaniu argumentacją uznając ją za bezzasadną i niezrozumiałą. Ponadto podkreśliła, że w ramach ustanowionych regulacji określających kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk sędziowskich, przedstawienie wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie łączy się z wyłączną kompetencją KRS do oceny merytorycznej kandydatów aspirujących do sprawowania urzędu sędziego. Rada w tym konkursie nominacyjnym dokonała oceny wymaganych materiałów dotyczących poszczególnych kandydatów i z zachowaniem reguł postępowania uznała, że wymagania ustawowe stawiane kandydatom na stanowisko sędziego sądu

okręgowego w najwyższym stopniu spełniają kandydaci przedstawieni Prezydentowi RP do powołania w zaskarżonej uchwale.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przyjęty w polskim systemie prawnym model sądowej kontroli uchwał KRS podejmowanych w związku z realizowaniem przez Radę konstytucyjnego uprawnienia do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na urzędy sędziowskie (art. 179 Konstytucji RP) zakłada rolę Sądu Najwyższego polegającą przede wszystkim na badaniu czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Tak ukształtowana kontrola ogranicza zatem kompetencje Sądu Najwyższego, pozostawiając poza jej zakresem badanie uchwały KRS pod kątem merytorycznej oceny rozpatrywanej kandydatury na stanowisko sędziego, w tym także jej kontrkandydatów. Kontrola Sądu Najwyższego obejmuje więc głównie badanie czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata z zachowaniem procedur postępowania związanych z oceną kandydatury odwołującej się. Ponadto badając zasadność odwołania Sąd Najwyższy jest władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do równego (na jednakowych zasadach) dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP.

W postępowaniu odwoławczym istnieje więc możliwość oceny czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazuje się, że ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS), chyba że naruszają podstawowe zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; z 5 sierpnia

2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; z 20 września 2011 r., III KRS 13/11; z 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11).

Ograniczony zakres kontroli Sądu Najwyższego w związku z rozpoznawaniem odwołań od uchwał KRS wynika także z konstytucyjnego usytuowania oraz roli tego specyficznego organu w systemie trójpodziału władzy. Prawo poddania sądowej kontroli tej szczególnej, gdyż ustrojowej decyzji o przedstawieniu kandydatów na sędziów nie zostało konstytucyjnie ukształtowane, lecz zostało przewidziane przez przepisy ustawy zwykłej. Tymczasem ustawodawca konstytucyjny właśnie wobec KRS przewidział wyłączną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziów (art. 179 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja przyznaje także nadrzędną pozycję KRS w zakresie sprawowania konstytucyjnej pieczy nad ustrojem wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do sądów i sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), w tym do ich rekomendacji. Takie ukształtowanie pozycji ustrojowej KRS w zakresie postępowań awansowych sędziów było więc od samego początku wyraźną intencją ustrojodawcy. Tym bardziej, że przepisy Konstytucji RP nie przewidują żadnych dodatkowych etapów postępowania pomiędzy powzięciem uchwały kończącej konkurs na wolne stanowiska sędziowskie a przedstawieniem przez KRS określonej kandydatury Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie takiej osoby na stanowisko sędziego.

Szczególna pozycja KRS w zakresie kompetencji ustrojowej do przedstawiania kandydatów na stanowiska sędziowskie Prezydentowi RP była wielokrotnie podkreślana w literaturze i orzecznictwie. Wskazywano, że w określonym dla niej obszarze Rada realizuje władzę właściwą dla konstytucyjnego organu państwa oraz nie może być traktowana jako organ administracyjny (zob. T. Ereciński, *Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] A. Dębiński, A. Grześkowiak i K. Wiak, *Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Adama Strzembosza*, Lublin 2002, s. 264). Również Trybunał Konstytucyjny, który *de facto* dał impuls do wprowadzenia nieprzewidzianej przez Konstytucję RP ścieżki odwoławczej od decyzji KRS, eksponował wyraźnie, że ewentualna kontrola sądowa byłaby dopuszczalna jedynie pod warunkiem, że miałyby ona normatywnie ograniczony charakter i nie dotyczyłaby w żaden sposób merytorycznej oceny, do

której dokonania wyłącznie uprawniony jest organ w ramach przyznanego mu konstytucyjnie władztwa (zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, ZOTK - seria „A”, z. 4/2008, poz. 63).

We wskazanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że przedmiotem ewentualnej kontroli sądowej może być przede wszystkim jedynie formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Podejmowane zaś czynności w tym względzie przez inny organ, w tym Sąd Najwyższego, nie mogą nigdy mieć na celu ingerowanie w konstytucyjne władztwo Rady i muszą mieć ściśle ograniczony charakter, związany wyłącznie z weryfikowaniem prawa dostępu do służby publicznej, które wyczerpuje się w nakazie respektowania jednakowych zasad do jej dostępu. Przewidziana kontrola sądowa nie stwarza więc podstaw do wkraczania w zakres kompetencji KRS, gdyż mogłoby to prowadzić do naruszenia konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji RP. Natomiast w żadnym wypadku nie może prowadzić do przekonania, że Sąd Najwyższy uczestniczy w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego. Treść przepisu art. 179 Konstytucji RP podkreśla zatem nie tylko autonomiczną, ale wręcz dominującą rolę ustrojową Rady w procedurze wyłaniania kandydatów na urząd sędziowski, która nie może być ograniczana lub modyfikowana w zakresie przyznanych kompetencji w drodze ustaw zwykłych.

Wprowadzony przez ustawodawcę zwykłego model sądowej kontroli konstytucyjnych kompetencji KRS powinien być w rzeczywistości kształtowany w sposób restryktywny i ograniczać się do kontroli zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej ewentualnej sprzeczności z prawem. Jak również podkreślano w orzecznictwie Sądu Najwyższego ocena przydatności kandydata należy zatem do Rady, a jeżeli została dokonana przy pomocy właściwych kryteriów i nie doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć wpływ na jego wynik, to Sąd Najwyższy jedynie sprawdza, czy przy użyciu tych kryteriów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194). Z przepisu art. 44 ust. 1

ustawy o KRS wynika bowiem, że uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołania od uchwał Rady zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem stosowania przepisu art. 87¹ k.p.c., ustanawiającym przymus adwokacko - radcowski w występowaniu przed Sądem Najwyższym.

Należy podkreślić, że odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej warunkuje jednocześnie wyznaczenie granic zakresu rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Jak zostało już wskazane właściwość Sądu Najwyższego w sprawach z odwołania od uchwał KRS dotyczących obsady stanowisk sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, a zatem Sąd Najwyższy nie ma kompetencji 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, na co wielokrotnie zwracano już uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., III KRS 24/16). 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 i przywołane tam orzecznictwo).

W postępowaniu dotyczącym oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego rolą Sądu Najwyższego nie jest więc zastępowanie Rady w wykonywaniu jej konstytucyjnie wyznaczonego zadania, jakim jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (wyroki Sądu Najwyższego z 15 lipca 2015 r., III KRS 32/15; z 21 lipca 2015 r., III KRS 36/15; z 21 lipca 2015 r., III KRS 37/15). Uprawnienie do badania stopnia

dojrzałości zawodowej kandydatów należy bowiem wyłącznie do Rady (wyroki Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2011 r., III KRS 27/11, OSNP 2012 nr 23-24, poz. 299; także: z 15 września 2015 r., III KRS 48/15). Sąd Najwyższy jest jedynie władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2015 r., III KRS 50/15). W przypadku powzięcia w tym zakresie wątpliwości, Sąd Najwyższy może wyjątkowo dopuścić - w ramach weryfikacji zgodności z prawem uchwały Rady we wskazanym powyżej zakresie - porównywanie poszczególnych, zastosowanych przez Radę kryteriów w odniesieniu do konkretnych kandydatów (wyroki Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2012 r., III KRS 6/12; z 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11; z 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15).

Właściwość Sądu Najwyższego w zakresie wskazanej kontroli nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie na stanowisko sędziego, obejmuje w szczególności badanie, czy KRS przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów oraz procedur postępowania związanych z tą oceną i przedstawieniem wniosku Prezydentowi. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, obejmuje również kontrolę przestrzegania przez Radę innych wymagań prawnych, w tym np. ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, sprecyzowanych w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, czy też w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ogólnych reguł proceduralnych wynikających z ustawy o KRS. Zarzuty odwołującej się należy zatem przeanalizować biorąc pod uwagę powyższe rozważania, a także wyznaczone przez ustawodawcę granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy odwołania od uchwały KRS.

Za nieuzasadniony w ocenie Sądu Najwyższego uznać należy pierwszy z postawionych zarzutów obejmujący naruszenie przepisów art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. ustawowych reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które

odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, gdyż zdaniem odwołującej się doprowadziło do tego, że jej kandydatura nie została przedstawiona Prezydentowi RP do powołania do objęcia urzędu na wskazanym stanowisku. Również drugi zarzut podniesiony w odwołaniu, nie znajduje w ocenie Sądu Najwyższego uzasadnienia, a dotyczy naruszenia przepisów art. 33 ust.1 ustawy o KRS w ramach którego Krajowa Rada Sądownictwa w przedmiotowej uchwale nie ustosunkowała się do kryteriów ustawowych oceny kandydata na stanowisko sędziego, co skutkowało niemożnością zidentyfikowania podstaw do pozytywnego zaopiniowania określonych kandydatów na stanowisko sędziowskie i nieprzedstawienia pozostałych kandydatów, w tym osoby odwołującej się.

Zasada równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) sprowadza się zdaniem Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz, czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Natomiast przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP, w realiach niniejszej sprawy, jest przede wszystkim badanie formalnego aspektu dostępu do służby, a więc związanego z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania.

Jak słusznie wskazano w orzecznictwie, ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 Konstytucji RP, powinna obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej w sprawie procedury oceny kandydatury bądź kandydatów i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III KRS 226/13). Również w stosunku do

wymogów przestrzegania art. 32 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy wskazuje, że poddanie kontroli sądowej wyników postępowania przed KRS w takiej indywidualnej sprawie nie może oznaczać, że sąd uczestniczyłby w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego.

Zarzut odwołującej się dotyczący naruszenia wskazanych przepisów konstytucyjnych zasadniczo opiera się na stwierdzeniu, że w uzasadnieniu uchwały KRS brakuje dostatecznego wyjaśnienia i uzasadnienia kryteriów wyboru, które ustawa wymaga od członków KRS w postaci dokonania własnych i wyczerpujących ustaleń faktycznych oraz wyjaśnienia, w jaki sposób poczynione przez Radę ustalenia przełożyły się na ocenę kandydatur. Sąd Najwyższy po zapoznaniu się z dokumentacją i przebiegiem wskazanego posiedzenia nie podziela argumentacji odwołującej się, tym bardziej, że nie przedstawiła ona, poza ogólnym stwierdzeniem, konkretnych faktów mających uzasadniać sformułowane w odwołaniu zarzuty. Ponadto Sąd Najwyższy zważył, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika jasno, iż KRS oceniając kandydatury zgłoszone w postępowaniu konkursowym na stanowisko sędziego uwzględniła w odniesieniu do wszystkich uczestników postępowania podobne okoliczności rzutujące na ocenę predyspozycji poszczególnych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. Przypomnieć bowiem należy, że rozpoznając odwołanie od uchwały Rady, Sąd Najwyższy nie porównuje kandydatur, ale ocenia, czy uwzględnione przez Radę w danej procedurze nominacyjnej kryteria oceny zostały zastosowane w jednakowy sposób w stosunku do uczestniczących kandydatów.

Sąd Najwyższy podkreśla, że procedura wyłaniania kandydatów na poszczególne stanowiska sędziowskie w świetle przepisów ustawy o KRS nie przewiduje obowiązku przedstawienia przez zespół członków Rady szczegółowej charakterystyki poszczególnych kandydatów, w tym dokładnego omówienia wszystkich elementów ich drogi zawodowej, co nie oznacza, iż zostały one pominięte. Każdy z członków KRS otrzymuje bowiem pełny zestaw dokumentacji dotyczący wszystkich kandydatów, z którym zapoznaje się przed podjęciem decyzji o wyborze najlepszych jego zdaniem kandydatów. Z tych powodów wystarczające jest, zdaniem Sądu Najwyższego, przedstawienie bądź to argumentów przemawiających za poszczególną kandydaturą, lub też okoliczności świadczących

w ocenie zespołu przeciwko niej.

Należy także podkreślić, że przy dokonywaniu oceny dopuszczalności kontroli uchwały kończącej postępowanie konkursowe przed KRS w zakresie, w którym zarzuty odwołania są skierowane przeciwko uzasadnieniu uchwały, nie sposób pominąć nie tylko przedstawionego powyżej modelu ich kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy, ale także szczególnego charakteru prawnego uzasadnień uchwał KRS. Sporządzone uzasadnienia dotyczą bowiem często bardzo licznej puli kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie (tak było w przypadku przedmiotowego konkursu). Sytuacja taka wymaga od KRS zwięzłości w przedstawieniu motywów podjętej uchwały, a zatem szczegółowe uzasadnianie zastosowania każdego z ustawowych kryteriów oceny wobec poszczególnych kandydatów jest z natury rzeczy niemożliwe, tym bardziej, że dokonując oceny merytorycznej poszczególnych kandydatów głosujący w głosowaniu tajnym członkowie KRS uwzględniają wiele różnych kryteriów w odniesieniu do każdego z kandydatów. W podejmowanych przez nich decyzjach zachodzi więc często relacja wielokrotnego krzyżowania się zastosowanych kryteriów oceny kandydatur, które najczęściej zawierają wyrównany poziom zawodowy.

Ponadto formułowanie zarzutów pod adresem uzasadnień uchwał KRS może także wynikać z ich błędnego utożsamienia z uzasadnieniami rozstrzygnięć sądowych. Może to prowadzić do przyjęcia błędnego założenia, że uzasadnienia uchwał Rady powinny odpowiadać tym samym lub zbliżonym wymogom, jakie stawiane są przez ustawy regulujące ustrój postępowania sądowego uzasadnieniom decyzji sądowych. Sąd Najwyższy zauważa jednak, że KRS nie jest sądem a postępowanie konkursowe prowadzone przed Radą nie ma charakteru postępowania sądowego, zaś sama uchwała Rady nie jest orzeczeniem sądowym. Decyzja Rady zapada bowiem w wyniku tajnego głosowania członków licznego organu kolegialnego, konstytucyjnie uprawnionego do podejmowania decyzji ustrojowej o charakterze uznaniowym, polegającej na przedstawianiu Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów. Członkowie Rady przy oddawaniu głosów kierują się zatem indywidualnymi ocenami dokonywanymi w oparciu o te same kryteria oceny kandydatów uczestniczących w konkursie.

Uzasadnienie uchwały KRS nie stanowi zatem odzwierciedlenia przebiegu

narady sędziowskiej i przedstawionych przez poszczególnych członków składu argumentów i motywów przyjętego rozstrzygnięcia, co w opinii Sądu Najwyższego, ma znaczenie z punktu widzenia procesowej dopuszczalności kwestionowania treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały KRS. Należy bowiem zauważyć, że zaskarżenie uzasadnienia mogłoby mieć znaczenie procesowe i stanowić impuls do uchylenia zaskarżonej uchwały wyłącznie wówczas, gdyby ustawodawca przewidział w postępowaniu awansowym sędziów uprawnienie dla Sądu Najwyższego do merytorycznej kontroli uchwał KRS oraz gdyby uzasadnienie uchwały Rady stanowiło realne odzwierciedlenie pełnej argumentacji, którą kierowała się Rada podejmując określone decyzje w postępowaniu konkursowym. Tymczasem Sąd Najwyższy nie ma uprawnienia do przeprowadzania merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały KRS, co sprawia, że zarówno kwestionowanie przez podmioty wnoszące odwołania od uchwał KRS motywów merytorycznych uzasadnienia, jak też potencjalne ich badanie przez Sąd Najwyższy jest niedopuszczalne.

W świetle wskazanej powyżej różnicy spełnianej funkcji KRS od sądu, jej uzasadnienie uchwały nie stanowi opisu i oceny argumentacji, którą kierowali się poszczególni członkowie Rady oddając określone głosy w tajnym głosowaniu, lecz stanowi przede wszystkim sprawozdanie z czynności przeprowadzonych przed Radą w postępowaniu konkursowym oraz opis dokumentacji uwzględnionej przez Radę przy podejmowaniu decyzji. Fragmenty dotyczące merytorycznej oceny kandydatów, występujące w uzasadnieniach uchwał konkursowych KRS, mają zatem następczy charakter i mogą być potraktowane wyłącznie jako próba rekonstrukcji argumentacji, którą mogli kierować się głosujący w postępowaniu konkursowym członkowie Rady. Próba przedstawienia pełnej merytorycznej argumentacji w uzasadnieniu uchwały KRS jest nieracjonalne i bezprzedmiotowe. Nieracjonalne, gdyż uzasadnienie nie stanowi wiernego odwzorowania przebiegu „kolegialnego” rozumowania KRS, a bezprzedmiotowe, gdyż i tak Sąd Najwyższy nie byłby uprawniony do dokonywania sprzecznej z Konstytucją RP ingerencji merytorycznej w jego treść.

Przeprowadzana przez Sąd Najwyższy weryfikacja uzasadnienia zaskarżonej uchwały KRS, z uwagi na charakter i rygorystyczne granice

ustawowego modelu kontroli odwoławczej musi się ograniczyć do weryfikacji przede wszystkim pełności materiału, będącego podstawą rozstrzygnięcia KRS, a zatem kontroli podlega ustalenie czy przedmiotem rozważenia przez Radę były wszystkie informacje, które odnoszą się do ustawowych kryteriów oceny kandydatów biorących udział w konkursie. Taki sposób kontroli sądowej zaskarżonej uchwały jest w świetle przyjętej procedury wystarczający, aby być zgodnym z konstytucyjnym prawem do równego dostępu do służby publicznej. Ewentualne braki, w przedstawieniu pełnego wyliczenia w uzasadnieniu uchwały KRS dokumentów na podstawie których dokonano oceny określonej kandydatury, nie może się automatycznie przekładać na wadliwość zaskarżonego rozstrzygnięcia. Innymi słowy wątpliwości wysuwane przez odwołującą się, co do pominięcia przez ich niewskazanie lub nieustosunkowanie się w uzasadnieniu uchwały przez KRS do istotnych dla jej kandydatury informacji, nie może być utożsamiane z wadliwością zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy analizując całość dokumentacji sprawy, jak również uzasadnienie zaskarżonej uchwały, doszedł do przekonania, że Rada poprawnie scharakteryzowała kandydaturę odwołującej się. Tym bardziej, że w uzasadnieniu znalazło się wiele pozytywnych opinii dotyczących jej osoby. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że KRS, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki niewybranego kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro w uchwale jednoznacznie wskazano, iż o braku wyboru kandydata zadecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów. Podkreślić przy tym należy, że przedmiotem sprawowanej przez Sąd Najwyższy kontroli jest formalny aspekt dostępu do służby, związany z przestrzeganiem przez Radę zastosowanych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Radą, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie jej uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS.

W realiach niniejszej sprawy trudność wyboru, jakiego miała dokonać KRS wynikała z faktu, iż zgłoszeni kandydaci mieli zbliżone kompetencje wyrażające się w podobnym doświadczeniu zawodowym, otrzymali także pozytywne opinie.

Tak więc w zakresie poszczególnych kryteriów i ich całościowej oceny poszczególni kandydaci nie wykazywali ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16). Wobec dochowania przez Radę procedur ustawowych Sąd Najwyższy nie może dokonywać oceny dlaczego te, a nie inne kryteria miały charakter decydujący.

Brak jest zatem podstaw do uwzględnienia zarzutu, że Rada naruszyła art. 33 ust. 1 KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały opisano wszystkie istotne cechy kandydatów i skonfrontowano je z ustawowymi kryteriami. Podkreślić przy tym należy, że ustawa wymienia kwalifikacje na pierwszym miejscu, jako cechę najważniejszą, ale nie określa wpływu poszczególnych właściwości kandydata na ostateczną ocenę. Z kolei „kwalifikacje” to cecha, której nie da się w sposób prosty odróżnić od innych elementów, takich jak doświadczenie zawodowe, wykształcenie, znajomość specyfiki pracy w danym sądzie. Dlatego postępowanie przed Radą jest w istocie dwuetapowe i dotyczy oceny spełnienia poszczególnych kryteriów oraz dokonania na jej podstawie oceny całościowej. W konsekwencji nie można formułować zarzutu opierającego się na braku precyzyjnego zestawienia kwalifikacji kandydatów. Rola KRS w procesie nominacyjnym nie polega na mechanicznym sumowaniu określonych w ustawie punktów za poszczególne, precyzyjnie określone cechy kandydatów, lecz na autonomicznym i uznaniowym wyborze.

Jednocześnie podkreślić należy, że uzasadnienie uchwały KRS nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy. Z punktu widzenia prawnej ochrony interesów poszczególnych kandydatów trzeba przyjąć, że Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, w szczególności w przypadku wielości kandydatów, z jaką mieliśmy do czynienia w prowadzonym postępowaniu nominacyjnym. Wymagane jest dokładne omówienie walorów kandydatów wybranych, co do pozostałych dopuszcza się natomiast przedstawienie oceny ogólnej, sprowadzającej się do stwierdzenia, że pozostali kandydaci nie spełnili stawianych wymogów w takim stopniu, jak wybrany kandydat i dlaczego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 15 października 2014 r., III KRS 49/14; z 4 grudnia 2014 r., III KRS 65/14). Brak zatem odrębnej charakterystyki

każdego kandydata, który nie został przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie, a także brak odrębnego wyjaśnienia przyczyn, dla których jego kandydatura nie została wybrana, nie narusza art. 33 ust. 1 KRS.

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że odwołująca się nie wykazała dostatecznie, aby zaskarżona uchwała była sprzeczna z prawem, toteż Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.