



Sygn. akt I NO 144/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Marcin Łochowski

w sprawach z odwołań M. G. K., E. B., J. W. S. i G. B.
od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) 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 1 września 2020 r.

1. umarza postępowanie w sprawie odwołania E. B. ;

2. oddala odwołanie M. G. K., J. W. S. i G. B. .

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę nr (...) w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. , ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 283. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2019,

poz. 84, dalej: u.KRS), Rada przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie B. A. F., B. G. F., P. W. O. , G. P. , A. S. , W. M. Z. oraz M. Z. do pełnienia urzędu na siedem stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. . Jednocześnie Rada postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie pozostałych kandydatur, w tym M. G. K., E. b. , J. W. S. i G. B., którzy złożyli odwołania do tej uchwały. Sprawy wszczęte tymi odwołaniami zostały na podstawie art. 44 ust. 2a u.KRS postanowieniami Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2020 r., I NO 146/19; z 27 maja 2020 r., I NO 145/19 oraz z 15 czerwca 2020 r., I NO 147/19 połączone celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Uzasadniając uchwałę Rada podniosła, że na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w R. 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 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 odzwierciedlały rzeczywisty poziom ich kwalifikacji.

Po naradzie zespół przeprowadził głosowanie w sprawie rekomendacji kandydatur na siedem stanowisk sędziego SO w R. . W głosowaniu wzięło udział 4 członków zespołu, przy czym na każdą z osób odwołujących się oddano: 0 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” oraz 4 głosy „wstrzymujące się”. W wyniku głosowania zespół przyjął jednomyślnie stanowisko o rekomendowaniu KRS na siedem wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego w SO w R. sześciu kandydatów: B. G. F., P. W. O., G. P. , A. S. , W. M. Z. oraz 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 u.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 sylwetki poszczególnych kandydatów, w tym sylwetki odwołujących 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 6 listopada 2018 r. Kandydatury odwołujących się uzyskały następujące wyniki: na M. A. G. K. oddano 2 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, oddając 9 głosów „wstrzymujących się”, przy 2 głosach „nieważnych”; na E. S. B. oddano 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, oddając 10 głosów „wstrzymujących się”, przy 2 głosach „nieważnych”; na J. M. W. S. oddano 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, oddając 10 głosów „wstrzymujących się”, przy 2 głosach „nieważnych”; natomiast na G. D. B. oddano 2 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, oddając 9 głosów „wstrzymujących się”, przy 2 głosach „nieważnych”. W rezultacie żadna z odwołujących się osób nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W związku z tym, że w pierwszym głosowaniu tylko sześcioro kandydatów uzyskało wymaganą bezwzględną większość głosów, a konkurs dotyczył siedmiu wolnych stanowisk sędziowskich, Wiceprzewodniczący KRS 7 listopada 2018 r., na podstawie § 12 ust. 4 pkt 1 Regulaminu zarządził ponowne głosowanie nad kandydaturami osób na które w pierwszym głosowaniu oddano największą liczbę głosów „za”. W powtórny głosowaniu M. A. G. K. nie otrzymała głosów „za” ani „przeciw”, przy 16 głosach „wstrzymujących się” oraz 3 głosach „nieważnych”;

natomiast G. D. B. otrzymał 1 głos „za”, bez głosów „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” oraz 3 głosach nieważnych. W rezultacie czego ponownie kandydatury odwołujących się nie uzyskały wymaganej bezwzględnej większości głosów.

E. B. zaskarżyła uchwałę KRS w całości i wniosła o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Następnie 26 lutego 2020 r. do KRS wpłynęło pismo odwołującej się cofające jej zgłoszenie w konkursie. W dniu 10 marca 2020 r. KRS podjęła uchwałę nr (...) o umorzeniu postępowania w sprawie ze zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie dotyczące E. B. , które ze względu na cofnięcie zgłoszenia stało się niedopuszczalne.

G. B. zaskarżył uchwałę w pkt 1 w całości oraz w pkt 2 w części dotyczącej nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o jego powołanie na stanowisko w konkursie oraz wniósł o uchylenie uchwały we wskazanym zakresie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania KRS. Odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów ustawowych reguł, w tym jednolitych i przejrzystych oraz wystarczająco obiektywnych kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazu dyskryminacji oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

2) art. 35 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 u.KRS przez sporządzenie przez Zespół KRS listy rekomendowanych kandydatów z pominięciem, że decydująca dla ich wyłonienia jest ocena kwalifikacji (wobec użycia w ustawie słów „przede wszystkim”); nieujęcia odwołującego na liście rekomendowanych kandydatów, w sytuacji gdy skarżący posiadał pozytywną ocenę kwalifikacji, podjęcie uchwały przez KRS w oparciu o stanowisko Zespołu, nie uwzględniające wysokiej oceny kwalifikacji odwołującego się, które uzasadniały przedstawienie także w odniesieniu do niego wniosku o powołanie na konkursowe stanowisko, nie uwzględnienie przy podejmowaniu uchwały przez Radę i przy poprzedzającym uchwałę sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów, że odwołujący się kandydat posiadał wyróżniające i najbardziej wszechstronne doświadczenie zawodowe,

w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów z różnych dziedzin prawa oraz uzyskał wysoką opinię kolegium i wizytatora.

3) art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy wobec pominięcia: (1) pozytywnej oceny kwalifikacji odwołującego się kandydata, podkreślającej wysoką jakość orzecznictwa, szybkość i trafność podejmowanych decyzji, wiedzę merytoryczną, (2) rozległego doświadczenia zawodowego związanego z wieloletnim orzekaniem w sądzie rejonowym w różnych wydziałach, następnie w sądzie okręgowym, w czasie stałej delegacji do SO w R. , (3) uzyskania z ukończenia studiów prawniczych oceny bardzo dobrej oraz z egzaminu sędziowskiego oceny dobrej, (4) podnoszenia kwalifikacji w wielu szkoleniach, (5) uzyskania wysokich ocen kolegium, (6) uzyskania bardzo małej ilości głosów przeciwnych zgromadzenia ogólnego sędziów;

4) art. 42 ust. 1 u.KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, pozwalających ustalić, czy Rada zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne, w związku z brakiem precyzyjnego wyjaśnienia dlaczego kwalifikacje zawodowe wybranych kandydatów są lepsze od pozostałych, jakie konkretne kwalifikacje były brane pod uwagę, w szczególności, czy było porównane doświadczenie zawodowe, oceny uzyskane z egzaminu sędziowskiego oraz ze studiów, ocena kolegium i zgromadzenia ogólnego sędziów, opinia wizytatora, stabilność orzecznictwa oraz pełnienie czynności w ramach delegacji w sądzie wyższej instancji;

5) art. 35 ust. 2 u.KRS przez brak dokonania przez Zespół KRS wystarczającej i niezbędnej oceny kwalifikacji kandydatów z uwagi na nadmiernie skrócony czas przeznaczony do oceny kwalifikacji kandydatów, tj. 45 minut, uniemożliwiający niezbędne zreferowanie kandydatur, przeprowadzenie narady, w tym z uwzględnieniem ocen kwalifikacji kandydatów, przedłożonych opinii, rekomendacji, doświadczenia zawodowego, publikacji, opinii kolegium i zgromadzenia oraz innych załączonych dokumentów, w tym oceny ze studiów i egzaminów zawodowych oraz omówienia szczegółowo wniosków, a następnie dokonanie głosowania i przygotowania stanowiska.

6) art. 37 ust. 1 u.KRS przez brak rozpoznania i oceny przez Radę

wszystkich zgłoszonych kandydatur łącznie i dokonanie wyboru sześciu kandydatów 6 listopada 2018 r. oraz jednego w dniu następnym, co miało wpływ na wynik postępowania i doprowadziło do nieprzedstawienia kandydatury odwołującego się Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

W odpowiedzi na odwołanie KRS wniosła o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Wskazała, że w postępowaniu dochowano wszelkich wymogów proceduralnych, a odwołujący się nie wykazał, aby zaskarżona uchwała wydana została podjęta w sposób sprzeczny z prawem, co jest warunkiem skuteczności odwołania. Wbrew zarzutom stawianym przez odwołującego 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 kandydata oraz innych osób występujących w konkursie.

M. G. K. zaskarżyła uchwałę w całości i wniosła o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania KRS. Odwołująca zarzuciła naruszenie:

1) art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów 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 nie została przedstawiona Prezydentowi RP do powołania jej do objęcia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w SO w R..

2) art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 u.KRS, które polegało na (1) braku 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 jej osoby, (2) braku rozważenia oceny kwalifikacyjnej sporządzonej przez sędziego wizytatora, przez którego

przygotowanie zawodowe i doświadczenie odwołującej się zostało ocenione jako bardzo dobre, a które zaskarżona uchwała pominęła nie wyjaśniając wniosków tej oceny, (3) pominięcia 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, oceny ze studiów i egzaminu zawodowego, poparcia środowiska sędziowskiego, stażu zawodowego.

3) art. 42 ust. 1 u.KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia w związku z brakiem precyzyjnego wyjaśnienia z jakich powodów Rada dokonała wskazanego wyboru kandydatów.

W odpowiedzi na odwołanie KRS wniosła o jego oddalenie w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Wskazała, że w 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. 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 konkursie.

J. W. S. zaskarżyła uchwałę w całości i wniosła o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania. Skarżąca sformułowała zarzuty, identyczne z tymi, które zostały zawarte w odwołaniu M. G. K., z uwzględnieniem okoliczności dotyczącej jej osoby. Uzasadnienie odwołania opiera się zasadniczo również na podobnych тезach, z wyeksponowaniem przymiotów świadczących, że odwołująca się jest lepszym kandydatem od tych, którzy zostali przedstawieni przez KRS.

W odpowiedzi na odwołanie KRS wniosła o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw, przedstawiając argumentację analogiczną do przedstawionej w odpowiedzi na odwołanie M. G. K..

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 sprawdzenie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów z zachowaniem procedur postępowania związanych z oceną kandydatur odwołujących się osób. 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 orzecnictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazuje się bowiem, 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 u.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 ukształtowane konstytucyjnie, 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 RP 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 miałaby 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 Sądu Najwyższego, nie mogą nigdy mieć na celu ingerowania 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 urzędy sędziowskie, 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 orzecnictwie 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). Z przepisu art. 44 ust. 1 u.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 u.KRS stosuje się przepisy k.p.c. o skardze

kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c., ustanawiającym przymus adwokacko - radcowski w występowaniu przed Sądem Najwyższym.

Konieczność stosowania przepisów k.p.c. w niniejszej sprawie spowodowała, że wobec cofnięcia zgłoszenia w konkursie przez E. B. oraz umorzenie postępowania w jej sprawie uchwałą KRS z 10 marca 2020 r. nr (...), a w konsekwencji utraty interesu prawnego w rozpatrzeniu złożonego przez nią odwołania, Sąd Najwyższy na podstawie art. 355 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS postanowił umorzyć postępowanie odwoławcze dotyczące tej skarżącej. jej osoby.

Odesłanie do przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej warunkuje 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 rozwagę tylko nieważność postępowania.

Kognicja Sądu Najwyższego w sprawach z odwołania od uchwał KRS dotyczących obsady stanowisk sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem (art. 44 ust. 1 u.KRS), 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 nieprzeprowadza 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).

Zarzuty odwołujących się należy zatem przeanalizować biorąc pod uwagę powyższe rozważania, a także wyznaczone przez ustawodawcę granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy odwołania od uchwały KRS.

Ze względu na to, że prawie wszystkie zarzuty w rozpoznawanych odwołaniach pokrywają się, a różnice między nimi wynikają ze wskazania odmiennych okoliczności warunkowanych sytuacją poszczególnych odwołujących się, Sąd Najwyższy przyjął, że przynajmniej część z nich może zostać omówiona łącznie. Dotyczy to przede wszystkim uznanego za nieuzasadniony w ocenie Sądu Najwyższego zarzutu obejmującego naruszenie przepisów art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP, przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego sądu okręgowego w SO w R. jednolitych i wystarczająco obiektywnych kryteriów, co miało wpływ na wynik postępowania, gdyż zdaniem odwołujących się doprowadziło do tego, że ich kandydatura nie została przedstawiona Prezydentowi RP do powołania do objęcia urzędu na wskazanym stanowisku. Również drugi zarzut podniesiony we wszystkich odwołaniach dotyczący naruszenia przepisów art. 33 ust.1 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS, a

polegający na nieustosunkowaniu się do ustawowych kryteriów oceny kandydata na stanowisko sędziego, co skutkowało niemożnością zidentyfikowania podstaw do pozytywnego zaopiniowania określonych kandydatów na stanowisko sędziowskie i nieprzedstawienia pozostałych kandydatów, w tym osób odwołujących się w niniejszej sprawie, nie znajduje w ocenie Sądu Najwyższego uznania.

Zasada równości wobec prawa i równego traktowania 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 realizacja gwarancji przewidzianej przez przepis art. 60 Konstytucji RP, w realiach niniejszej sprawy polega przede wszystkim na badaniu prawidłowości formalnego aspektu dostępu do służby, a więc przestrzeganiu jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby.

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 kandydatur 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 dotyczący naruszenia wskazanych przepisów zasadniczo opiera się na stwierdzeniu, że w uzasadnieniu uchwały KRS brakuje dostatecznego wyjaśnienia i uzasadnienia kryteriów wyboru, wymaganego od KRS, objawiającego się 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 posiedzenia nie podziela jednak wywodów odwołujących się, tym bardziej, że nie przedstawili oni, poza ogólnym stwierdzeniem i polemiką z uchwałą KRS, 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 wszystkich kandydatów.

Sąd Najwyższy podkreśla, że procedura wyłaniania kandydatów na poszczególne stanowiska sędziowskie w świetle przepisów u.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, bądź też okoliczności świadczących w ocenie zespołu przeciwko niej. Nie ulega także wątpliwości, że argumentacja dotycząca wyboru określonego kandydata może być uznana za wystarczającą, nawet gdy nie odnosi się dogłębnie do każdego z przedstawionego w toku konkursu dokumentu, w tym poświadczającego wyniki poszczególnych etapów ścieżki zawodowej kandydatów. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że ocena ta winna być dokonana możliwie precyzyjnie, gdyż pozwala to dokładnie odczytać wiodące motywy wyboru. Nie można jednak tracić z pola widzenia, co też nie jest bez znaczenia w niniejszej sprawie, że wybór dokonywany był

w głosowaniu tajnym i pełna analiza jego motywów, w tym okoliczności, którym nadano największą rangę, jest z założenia ustawodawcy objęta uznaniem głosujących.

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 dużej liczby 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, a także drobiazgowego omówienia każdego dokumentu dotyczącego poszczególniej kandydatury jest z natury rzeczy niemożliwe, tym bardziej, że dokonując oceny merytorycznej kandydatów głosujący w głosowaniu tajnym członkowie KRS uwzględniają wiele różnych kryteriów w odniesieniu do każdej osoby. W podejmowanych przez nich decyzjach zachodzi więc często relacja wielokrotnego krzyżowania się zastosowanych kryteriów oceny kandydatur, które najczęściej wynikają z wyrównanego poziomu zawodowego.

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 postępowania sądowe uzasadnieniom orzeczeń sądowych. Sąd Najwyższy zauważa jednak, że KRS nie jest sądem, a postępowanie konkursowe prowadzone przed Radą nie ma charakteru postępowania jurysdykcyjnego, zaś sama uchwała Rady nie jest judykatem. Tym bardziej, że werdykt Rady w niniejszej sprawie zapadł w wyniku tajnego głosowania członków liczego 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 pozwalające na merytoryczną kontrolę 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 funkcji spełnianej KRS i sądu, należy podkreślić, że uzasadnienie uchwały nie stanowi opisu i oceny argumentacji, którą kierowali się poszczególni członkowie Rady oddając głosy, 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. Postulat przedstawienia pełnej merytorycznej argumentacji w uzasadnieniu uchwały KRS jest nieracjonalny i bezprzedmiotowy. Nieracjonalny, gdyż uzasadnienie nie stanowi wiernego odwzorowania przebiegu „kolegialnego” rozumowania KRS, a bezprzedmiotowy, ponieważ 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 odwołujących się, co do pominięcia istotnych dla ich kandydatur informacji przez ich niewskazanie lub nieustosunkowanie się w uzasadnieniu uchwały przez KRS, nie mogą być utożsamiane z wadliwością zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy analizując całość dokumentacji sprawy, jak również uzasadnienie zaskarżonej uchwały, doszedł do przekonania, że Rada poprawnie scharakteryzowała kandydatury odwołujących się. Tym bardziej, że w uzasadnieniu znalazło się wiele pozytywnych opinii dotyczących każdej z osób stawających do konkursu. 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 u.KRS.

Należy także podkreślić, że 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 znaczących 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 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały opisano wszystkie istotne cechy kandydatów i skonfrontowano je z ustawowymi kryteriami. 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, uzyskane oceny z egzaminów czy 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 w oparciu o wskazane w ustawie kryteria.

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 dlatego (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 u.KRS.

Sąd Najwyższy podziela także stanowisko KRS odnośnie piątego i szóstego zarzutu zawartego w odwołaniu G. B. uznając je za nietrafne. Zarzut dotyczący zbyt krótkiego czasu trwania posiedzenia Zespołu członków KRS nie znajduje bowiem uzasadnienia wobec faktu, że cała dokumentacja dotycząca każdego z uczestników postępowania nominacyjnego jest od momentu jej wpływu dostępna dla wszystkich członków Rady, również zarzut braku rozpoznania i oceny przez Radę wszystkich zgłoszonych kandydatur łącznie, tj. jednego dnia w jednym głosowaniu nie znajduje uzasadnienia, gdyż w powołanych przez KRS w odpowiedzi na odwołanie przepisach taki obowiązek nie występuje.

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że odwołujący się nie wykazali 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 u.KRS oraz art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS.