



Sygn. akt I NO 70/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Marek Siwek

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania G. Ł.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na siedemnaście stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 283, z udziałem M. A., M. B., D. F., M. G., J. J., D. J., J. J., A. K., A. M., B. O., F. P., K. S., J. S., P. S., A. S., M. S., M. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym w całości oraz w punkcie drugim w zakresie, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie G. Ł.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 marca 2019 r. SSR G. Ł., na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 389 ze zm. – dalej: u. KRS) zaskarżył uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. (dalej: Uchwała), w której punkcie pierwszym przedstawiono prezydentowi RP wniosek o powołanie 17 osób na urząd sędziego Sądu Okręgowego w P., zaś w punkcie drugim nie przedstawiono pozostałych uczestników tego postępowania kwalifikacyjnego. Skarżący, jako osoba wymieniona w punkcie drugim Uchwały, zaskarżył ją w punkcie pierwszym w całości oraz w punkcie drugim, w zakresie w jakim dotyczy ona Skarżącego.

W odwołaniu skarżący zarzucił Uchwale naruszenie prawa procesowego w postaci art. 33 ust. 1 u.KRS w związku z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 18 ust. 1-11 Regulaminu poprzez:

- niedochowanie obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy, wnikliwego zbadania materiałów sprawy i dokonanie oceny kandydatów z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego;
- brak określenia i rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich uczestników konkursu kryteria oceny;
- brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite kryteria ustawowe oraz niezastosowanie ustawowych kryteriów oceny kandydatur, jak również
- oparcie Uchwały na niepełnych ustaleniach faktycznych.

Ponadto, Skarżący zarzucił Uchwale naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia Uchwały w części dotyczącej skarżącego i pozostałych uczestników postępowania odwoławczego w sposób uniemożliwiający poznanie motywów jej podjęcia.

Skarżący wskazał, że uzyskał podobne, pozytywne oceny swoich kwalifikacji, jak siedem osób przedstawionych Prezydentowi RP do nominacji w punkcie pierwszym skarżonej Uchwały, zaś jedna spośród osób przedstawionych uzyskała lepszą (celującą) ocenę kwalifikacji. Jednocześnie cztery inne osoby spośród przedstawionych do nominacji uzyskały ocenę słabszą choć pozytywną,

natomiast trzy kolejne osoby uzyskały negatywną lub słabą ocenę ich kwalifikacji. Skarżący uznał, że z tego zestawienia „nie wynika jednoznacznie, aby Rada w należyty sposób uwzględniła przy dokonywaniu oceny kandydatów ich kwalifikacje”. Ponadto, w Uchwale nie zostały, zdaniem Skarżącego, wyjaśnione powody, dla których nie zasługiwał on na przedstawienie Prezydentowi RP do powołania na urząd sędziego sądu okręgowego mimo wysokiej oceny jego pracy jako sędziego, w przeciwieństwie do osób, które uzyskały niższą ocenę, a jednak zostały przedstawione Prezydentowi we wniosku do powołania na urząd sędziego. Analogicznie, w Uchwale nie wyjaśniono czym się negatywnie wyróżniał Skarżący na tle osób przedstawionych do powołania na urząd sędziego, a które uzyskały podobną do niego, wysoką ocenę.

Podobnie, Skarżący zarzuca Uchwale, że przy jej podejmowaniu nie uwzględniono należycie kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS, bowiem jedynie pięć osób spośród przedstawionych Prezydentowi RP w Uchwale do powołania uzyskało pozytywne oceny wskazanych w tym przepisie podmiotów i tym samym rekomendację na urząd sędziego sądu okręgowego, gdy tymczasem dwanaście osób spośród powołanych, takiej rekomendacji nie uzyskało. Tymczasem Skarżący nie tylko uzyskał tę rekomendację ale dodatkowo osiągnął ją bardzo dobrym stosunkiem głosów (71 głosów za, 3 głosy przeciw, 9 głosów wstrzymujących). Na tej podstawie Skarżący uznał, iż przy podejmowaniu Uchwały KRS nie wzięła pod uwagę kryteriów z art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS.

W piśmie z dnia 30 kwietnia 2019 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa sformułował odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. Przewodniczący KRS zapewnił, że „Rada ... dochowała obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wnikliwie zbadała wszystkie materiały, dokonując na ich podstawie rzetelnej i całościowej kwalifikacji”. W odpowiedzi powołano się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 15 lipca 2009 r. (III KRS 11/09), w którym stwierdzono, że „okoliczności, jakie spowodowały, że kryteria przybrały postać niekorzystną dla odwołującego się, nie poddają się ocenie Sądu Najwyższego” zaś jedynie „istotne jest to, że miały charakter wymierny i przemawiały na niekorzyść odwołującego”. Jednocześnie Rada odniosła się do

ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia swych decyzji personalnych wskazując, że chociaż art. 42 ust. 1 ustawy o KRS wymaga by uchwały Rady w sprawach indywidualnych zaopatrzone były uzasadnieniem, to nie określa jednak wymaganej treści tego uzasadnienia. Jednocześnie podkreślono, że „Nie ma potrzeby, aby w uzasadnieniu uchwały przywoływać wszystkie dokumenty” zgromadzone w sprawie. Rada odniosła się również do zarzutu nieuwzględnienia wyników poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) wskazując, że nie miały one charakteru decydującego, ponieważ nie w każdym przypadku odzwierciedlają one poziomu kwalifikacji kandydatów wynikającego z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

I. Ustawa o KRS w art. 44 ust. 1 przyznaje uczestnikowi postępowania kwalifikacyjnego możliwość odwołania się od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego z powodu jej sprzeczności z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Treść tego przepisu jest doprecyzowana przez znajdujące się w art. 44 ust. 3 u.KRS odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. ustanawiającym przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Z tych też względów, Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Zasadne jest również wielokrotnie wyrażane stanowisko Sądu Najwyższego w myśl którego, „zasadniczo nie ma zastosowania w tym zakresie art. 398³ § 1 k.p.c. regulujący kwestię podstaw kasacyjnych, gdyż w przypadku odwołań od uchwał Rady podstawy te są określone w art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym jak i z przepisami postępowania” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 2014 r., III KRS 12/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14). Z tych też względów, podstawą odwołania nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 15 stycznia 2019 r., I NO 1/18; wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; wyrok Sądu Najwyższego z

8 października 2014 r., III KRS 45/14). Okoliczność ta przesądza o tym, że Sąd Najwyższy nie może zastępować Rady w ocenie kandydata i w sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji (podobnie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). W konsekwencji, odwołanie wniesione na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS może prowadzić jedynie do formalnej kontroli stosowania przez KRS reguł postępowania dotyczących przestrzegania prawem określonych kryteriów i procedur postępowania (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16). Stanowisko to znalazło też potwierdzenie ze strony pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 grudnia 1999 r., P 6/99 i następnie było potwierdzone w kolejnych orzeczeniach (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 listopada 2007 r., SK 43/06 oraz 27 maja 2008 r., SK 57/06). To oznacza, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy nie może być merytoryczna ocena wyboru dokonanego przez Radę.

W świetle art. 33 i art. 35 u.KRS. Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek procedować na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania kierując się oceną kwalifikacji kandydatów, uwzględniając ich doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; a nade wszystko uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Dodatkowo, na podstawie art. 42 ust. 1 u.KRS Rada zobowiązana jest do sporządzenia uzasadnienia uchwały podejmowanej w sprawach indywidualnych. Przepisy te, wraz z art. 60 Konstytucji, który chroni prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, tworzą zasadnicze ramy kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego precyzuje się, że sprawowana przezeń kontrola obejmuje w szczególności ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała

przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17).

II. Zanim Sąd Najwyższy przystąpi do oceny legalności Uchwały, rozważenia wymaga to, w jakim zakresie zaskarżenie będące treścią odwołania jest dopuszczalne, tzn., w jakim zakresie można uznać, że służy ono ochronie interesu Skarżącego. Przypomnieć należy treść, wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., w myśl której, przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia jest obiektywne istnienie interesu prawnego i pokrzywdzenia skarżącego orzeczeniem (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13; por. także wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 59/18). Dotychczasowe orzecznictwo stało na stanowisku, iż interes prawny skarżącego pozwala mu kwestionować kandydatury przedstawione przez Krajową Radę Sądownictwa do powołania na stanowisko sędziego i wyraźnie nie wykluczało kwestionowania wszystkich kandydatur w przypadku uchwał obejmujących większą liczbę stanowisk, bo też nie było takiej praktyki wśród skarżących, którzy z reguły wybierali pojedyncze osoby przedstawione we wniosku Rady, które czyniono uczestnikami postępowania odwoławczego.

Nie jest to stanowisko jedyne możliwe. Stojąc na gruncie zasady wyrażonej w ww. uchwale składu siedmiu sędziów III CZP 88/13, nie jest oczywiste to, że interes jednego uczestnika pozwala kwestionować pozycję prawną wszystkich osób przedstawionych prezydentowi z wnioskiem o powołanie, w tym również tych, w odniesieniu do których nie sposób mówić o wątpliwościach co do legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w ich zakresie. Obiektywnie patrząc, w interesie Skarżącego leży jedynie to, by zostać przedstawionym Prezydentowi do nominacji, natomiast już nie to, by ktoś inny przedstawiony nie został. Tym samym, interes skarżącego istnieje zasadniczo jedynie w takim zakresie, w jakim pozwala na ewentualne dokonanie realnej zmiany uchwały KRS i na ewentualne, skuteczne przedstawienie Skarżącego Prezydentowi RP we wniosku o powołanie obejmującym również uczestników pierwotnie w nim już uwzględnionych. Dlatego w orzecznictwie Sądu Najwyższego odwołanie postrzegane jest bardziej jak jako czynnik zawężający krąg osób objętych zaskarżeniem, niż jako instrument

pozwalający go rozszerzać. (zob. tytułem przykładu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13 ale też inne orzeczenia przywołane w uzasadnieniu przez Skarżącego).

Pogląd pozwalający rozciągnąć interes pojedynczego skarżącego na kwestionowanie decyzji o przedstawieniu kilkunastu osób wymienionych w pierwszym punkcie Uchwały KRS budzi również wątpliwości konstytucyjne. W świetle art. 179 Konstytucji, Prezydent RP działając na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołuje sędziów kształtując w ten sposób strukturę osobową władzy sądowniczej, na podstawie swej prerogatywy, której istnienie potwierdza art. 144 ust. 3 pkt 17) Konstytucji RP. Kompetencje Głowy Państwa, podobnie jak i Krajowej Rady Sądownictwa do kształtowania składu osobowego władzy sądowniczej podlegają zatem ochronie konstytucyjnej. Tym samym, indywidualne odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, blokujące realizację konstytucyjnych kompetencji Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do kilkunastu innych osób, stanowi poważną ingerencję w wykonywanie konstytucyjnych kompetencji Głowy Państwa do kształtowania składu osobowego władzy sądowniczej. Sytuacja ta ma wtórnie również negatywnie skutki dla gwarancji konstytucyjnego prawa podmiotowego do właściwego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości, które wynika z art. 45 Konstytucji RP i bez wątpienia obejmuje również odpowiednią liczebną obsadę stanowisk sędziowskich tak, aby wymiar sprawiedliwości mógł należycie funkcjonować. Paraliżowanie przez jedną osobę procesu nominacji na kilkanaście stanowisk może zatem nosić znamiona nadużycia procesowego prawa podmiotowego i rodzić poważne wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia w tym zakresie, jako wykraczającego poza ściśle rozumiany interes skarżącego. Co więcej, w odniesieniu do szeregu osób przedstawionych Prezydentowi RP do nominacji przez Krajową Radę Sądownictwa nie sposób zgłaszać jakichkolwiek wątpliwości co do spełniania kryteriów lub co do sposobu uzasadnienia tych decyzji, gdy tymczasem ich przedstawienie Prezydentowi do nominacji obejmuje się zaskarżeniem.

Mimo wspomnianych wątpliwości, w składzie orzekającym Sądu Najwyższego przeważało stanowisko, aby rozpatrując niniejsze dopuścić zaskarżenie całego punktu pierwszego Uchwały. Uznano, że nieuwzględnienie

odwołania w zakresie, w jakim dotyczy ono osób przedstawionych Prezydentowi RP do powołania, mogłoby skutkować dokonaniem skutecznej nominacji przez Prezydenta osób wymienionych w punkcie pierwszym uchwały na wszystkie miejsca, o których była mowa w obwieszczeniu opublikowanym na poz. 283 w Monitorze Polskim z 2018 r., które to obwieszczenie stanowiło podstawę postępowania zakończonego podjęciem zaskarżonej Uchwały. W sytuacji takiej, wyrok Sądu Najwyższego uwzględniający odwołanie jedynie w zakresie zaskarżenia punktu drugiego Uchwały mógłby nie zapewnić należytej ochrony uprawnionego interesu Skarżącego. Z tego też powodu, pomimo podniesionych wyżej zastrzeżeń, Sąd Najwyższy zdecydował się uwzględnić odwołanie również w odniesieniu do punktu pierwszego Uchwały, zawierającego wniosek przedstawiający Prezydentowi RP wymienione tam osoby do powołania na urząd sędziego. Rozstrzygnięcie to mogłoby być inne – tzn. nie uwzględniać odwołania w zakresie, w jakim kwestionuje się Uchwałę w punkcie zawierającym wniosek o powołanie – w sytuacji, w której istniałby mechanizm gwarantujący, że decyzja Krajowej Rady Sądownictwa, która zapadnie po uwzględnieniu odwołania uczestnika i po ponownym rozpatrzeniu tej kandydatury przez Radę, zostanie uwzględniona w treści uchwały, która zostanie przedstawiona Prezydentowi RP w zakresie obejmującym wszystkich uczestników tego postępowania kwalifikacyjnego. Ponieważ Sąd Najwyższy nie dostrzegł gwarancji proceduralnych pozwalających zapewnić Skarżącemu poszanowanie art. 60 Konstytucji RP chroniącego jego prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, okoliczność ta, mimo przedstawionych wyżej wątpliwości, zaważyła na uznaniu za dopuszczalne zaskarżenia punktu pierwszego Uchwały.

Jednocześnie należy przypomnieć, że KRS ma kompetencję do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego równej albo większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Nie ma wątpliwości, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa przedstawiająca Prezydentowi osoby do powołania na urząd sędziego nie musi przedstawiać dokładnie tej samej liczby kandydatów, jaka została wskazana w obwieszczeniu o wolnych stanowiskach, które stało się podstawą postępowania kwalifikacyjnego przed Krajową Radą Sądownictwa. Ustawa o KRS w żadnym miejscu nie

przesądza, że obowiązana jest ona przedstawić Prezydentowi dokładnie tylu kandydatów do nominacji na stanowiska sędziowskie, ile stanowisk wskazano w obwieszczeniu inicjującym procedurę nominacyjną. Krajowa Rada może uznać, i wielokrotnie tak się działo, że wśród zgłoszonych kandydatów jest mniej osób dysponujących kwalifikacjami wystarczającymi do pełnienia danego urzędu sędziowskiego, lub też może uznać, że osób dysponujących właściwymi kwalifikacjami jest w tej mierze więcej, niż stanowisk sędziowskich, zwłaszcza wówczas, gdy różnice kwalifikacji poszczególnych uczestników procedury przed Krajową Radą Sądownictwa są bardzo nieznaczne. Podobne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy już wielokrotnie wskazując, że „Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencję do: 1) nierekomendowania żadnego z kandydatów; 2) rekomendowania kandydatów na część z wolnych stanowisk; 3) rekomendowania tylu kandydatów ile wolnych stanowisk; 4) rekomendowania kandydatów w liczbie przekraczającej liczbę wolnych stanowisk. Możliwość nierekomendowania przez KRS żadnego z kandydatów albo niektórych z kandydatów znajduje potwierdzenie nie tylko w konstytucyjnej funkcji Rady, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 1/19; wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 2/19; wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2014 r., III KRS 3/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., III KRS 215/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2015 r., III KRS 35/15). W orzecznictwie Sądu Najwyższego potwierdzono także kompetencję Rady do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie na urząd sędziego równej albo większej liczby kandydatów aniżeli liczba miejsc do obsadzenia. Biorąc pod uwagę charakter kompetencji Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, należy zauważyć, że to Prezydent RP, a nie Krajowa Rada Sądownictwa, w ramach swojej prerogatywy, powołuje kandydata na urząd sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa, dokonując oceny kandydatów nie może z jednej strony naruszać prawa kandydatów do określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś wskazanej wyżej konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. W sytuacji zatem, gdy Rada dojdzie do przekonania, iż ustawowe warunki konieczne, a zarazem wystarczające do powołania kandydata na urząd sędziego spełnia większa liczba kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia, powinna ich wszystkich przedstawić w

rekomendacji. Względy racjonalności przemawiają za uznaniem możliwości przedstawienia przez Radę większej liczby kandydatur i pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów” (zob. wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08 afirmowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18).

Jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego, który jednak w przedmiotowym wymiarze zachował w pełni aktualność, Sąd Najwyższy stwierdził, że „w razie równoczesnego zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziego kilku (więcej niż jednego) z najlepszych kandydatów do objęcia tego stanowiska – Krajowa Rada Sądownictwa, która nie ma decyzyjnego wpływu na obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, bo o mianowaniu sędziów decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 179 Konstytucji powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, nie powinna ograniczać liczby zgłaszanych Prezydentowi RP wniosków o mianowanie na wolne stanowiska sędziowskie do liczby wakujących stanowisk sędziowskich. (...) Jeżeli nadto zważyć, że Prezydent RP nie akceptuje wszystkich wniosków KRS o powołanie przedstawionych przez nią kandydatur w liczbie równej ogłoszonym wakatom sędziowskim, to racjonalne i zgodne z prawem będzie przedstawianie Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa większej liczby (niż równej ilości wolnych stanowisk sędziowskich) z najlepszych kandydatur do objęcia wolnego urzędu sędziego, a także pozostawienie Prezydentowi RP ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów przez ten konstytucyjny organ decyzyjny. Postulowana zmiana ma istotny walor praktyczny, bo niewątpliwie ograniczy ilość odwołań od uchwał KRS o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, którymi kandydaci czują się pokrzywdzeni, gdyż na ogół odczuwają je jako krzywdzące lub „dyskredytujące” ich dotychczasowe osiągnięcia zawodowe” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08).

Przedstawienie Prezydentowi RP większej liczby kandydatów oznacza pozostawienie mu ostatecznego wyboru co do tego, względem kogo ostatecznie skorzysta z kompetencji wnikającej z art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17). W świetle art. 44a u.KRS, Prezydent RP wraz z wnioskiem Krajowej Rady otrzymuje dokumentację postępowania w sprawie. Tym samym, Prezydent jest

wyposażony we wszystkie materiały, na podstawie których KRS podejmowała swoją decyzję i zdolny jest dokonać stosownej oceny przedstawionych kandydatów dokonując też dodatkowego wyboru. Nie ma wątpliwości, że Prezydent wykonując swoją prerogatywę z art. 144 ust. 3 pkt 17 nie jest „notariuszem” działającym na zlecenie KRS ale wykonuje swoje suwerenne kompetencje przyznane głowie państwa przez Konstytucję RP ze względu na demokratyczny mandat jakim dysponuje. Prerogatywa ta jednocześnie stanowi źródło pośredniej, demokratycznej legitymizacji władzy sądowniczej.

III. Przystępując do oceny legalności Uchwały w zakresie objętym zaskarżeniem, należy podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa cieszy się znaczną swobodą oceny poszczególnych kandydatów. Żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego „nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest koniecznie wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16). Ocena Rady może również odbiegać od numerycznych wskazań wynikających z opinii, jakie Rada jest zobowiązana brać pod uwagę na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 2) bowiem wybór kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie nie może być zredukowany do wyników matematycznego algorytmu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16, z dnia 24 września 2014 r., III KRS 43/14, z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13).

Nie ma też wątpliwości, że Sąd Najwyższy musi zawsze brać pod uwagę istotne ograniczenia kontroli legalności, jaką sprawuje nad uchwałami Krajowej Rady. Nie ma on prawa zastępować Rady w ocenie kandydata i sposobie zastosowania ustawowych kryteriów jego nominacji ani dokonywać równolegle z Krajową Radą Sądownictwa konkurencyjnej merytorycznej jego oceny (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Okoliczności te mają również swoje istotne konsekwencje dla sposobu rozumienia obowiązku, jaki ciąży na Krajowej Radzie w świetle art. 42 ust. 1. Jest tak, bowiem co do zasady, to jedynie uzasadnienie uchwały pozwala Sądowi Najwyższemu dokonać oceny prawidłowości kierowania

się kryteriami oceny sformułowanymi w art. 33 i art. 35 u.KRS w sposób, który nie stanowiłby konkurencyjnej oceny merytorycznej. Kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi kryteriami selekcyjnymi musi zatem jasno wynikać z uzasadnienia Uchwały.

Konieczność sformułowania uzasadnienia, podobnie jak i ustawowe kryteria oceny kandydatów na sędziów stanowią również gwarancje poszanowania konstytucyjnego prawa do równego dostępu do służby publicznej wynikającego z art. 60 Konstytucji RP. Okoliczność ta tworzy istotny punkt odniesienia i dodatkowe oparcie dla Sądu Najwyższego w procesie kontroli legalności decyzji KRS prowadzonej na podstawie art. 44 ust. 1 u.KRS. Z tego też powodu, w uzasadnieniu należy wskazać te kryteria, które stanowiły przesłankę decydującą o odmowie przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na urząd sędziego tak, aby można było stwierdzić, że w trakcie procedury konkursowej o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu danego kandydata na stanowisko sędziowskie decydowały racjonalne kryteria oceny. O ile bowiem Krajowa Rada zasadnie podnosi, że art. 42 ust. 1 ustawy o KRS nie określa bliżej wymogów co do treści uzasadnienia, to jednak nie oznacza to, że jego treść może być jakakolwiek lub sprowadzać się do gołosłownego zapewnienia. Jak sama nazwa wskazuje, treść uzasadnienia ma wskazywać na okoliczności, które daną decyzję czynią zasadną. Okoliczności takiej nie stanowi sam fakt, że decyzję podjął organ do tego umocowany, ani też samo zapewnienie tego organu o zasadności podjętej przezeń decyzji.

Z tego też względu, nie można uznać za uzasadnienie o którym mowa w art. 42 ust. 1 sformułowań zawierających same jedynie zapewnienia o wzięciu pod uwagę kryteriów ustawowych oraz konstytucyjnych, w szczególności zaś o tym że „przy ocenie kandydatów na siedemnaście stanowisk sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P. zastosowała reguły oraz kryteria jednolite i obiektywne, odpowiadające zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Zapewnienia takie są niewystarczające zwłaszcza w odniesieniu do osób, których nie przedstawiono we wniosku Prezydentowi RP. Konieczne jest w tej mierze by uzasadnienie wskazywało te

elementy dokumentacji, które przesądziły o nieumieszczeniu Skarżącego we wniosku o powołanie na urząd sędziego sądu okręgowego.

Jest to szczególnie istotne w przypadku rozbieżności między oceną danej kandydatury przez kolegium właściwego sądu lub/i zgromadzenia ogólnego sędziów danej apelacji z decyzją Rady. Nie wystarczy w takim wypadku samo stwierdzenie, że „w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa uzyskany przez kandydatów w niniejszym postępowaniu nominacyjnym poziom poparcia Kolegium Sądu Apelacyjnego w (...) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji (...) nie w każdym przypadku odzwierciedlają poziom ich kwalifikacji wynikający z dokumentów zgromadzonych w toku tego postępowania”. Rada winna wskazać w uzasadnieniu te elementy dokumentacji, które przemawiały za odmienną oceną kandydata, do której – co warto podkreślić – Krajowa Rada ma pełne prawo. Podjęcie przez KRS decyzji, która jaskrawo kontrastuje z treścią ocen, jakie Rada musi wziąć pod uwagę na mocy art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS jest bowiem całkowicie dopuszczalne, jednak wymaga ze strony Krajowej Rady Sądownictwa wskazania elementów dokumentacji, na których się w tym wypadku oparła.

O ile bowiem można się zgodzić ze stanowiskiem Rady, w myśl którego „nie ma potrzeby, aby w uzasadnieniu uchwały przywoływać wszystkie dokumenty”, o tyle istnieje konieczność przywołania w uzasadnieniu decyzji tych okoliczności, które mają wynikać z dokumentacji, a które skłoniły Radę do dokonania oceny, która odbiegała od ocen, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 2. Uzasadnieniem takiej odmiennej oceny nie może być sam fakt jej podjęcia. Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy rozbieżność taka jest bardzo jaskrawa, a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku Skarżącego. Opinia wyrażona o Nim przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Apelacji była znacznie lepsza, niż opinia, jaką Zgromadzenie to wyraziło na temat 12 innych uczestników postępowania nominacyjnego, którzy, inaczej niż Skarżący, zostali przedstawieni Prezydentowi RP we wniosku o powołania. Pamiętać należy, że opinia ta jest obowiązkowym kryterium, które musi być przez Krajową Radę wzięte pod uwagę i okoliczność ta winna znaleźć również swoje odbicie w uzasadnieniu Uchwały. Sąd Najwyższy podkreślał z resztą wielokrotnie, że „Rada powinna umotywować swój wybór wówczas, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska

zawodowego” (wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 22 października 2014 r., III KRS 52/14; 15 maja 2013 r., III KRS 197/13; 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12 oraz 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). Uzasadnienie Uchwały nie wskazuje jednak racji dla odmiennej oceny Krajowej Rady Sądownictwa, poprzestając zaledwie na stwierdzeniu, że kryteria, które Rada była zobowiązana wziąć pod uwagę w świetle art. 35 ust. 2 nie miały ostatecznie charakteru rozstrzygającego.

Takie niestanowiące uzasadnienia zapewnienia, jakimi posłużyła się Krajowa Rada w uzasadnieniu Uchwały nie stanowią tym samym uzasadnienia a jedynie perswazyjne zapewnienie Rady. Tymczasem art. 42 ust. 1 u.KRS wymaga uzasadnienia nie zaś zapewnienia.

Podobne zapewnienie byłoby w pełni wystarczające w przypadku decyzji Prezydenta RP o powołaniu lub braku powołania do pełnienia urzędu sędziego na podstawie wniosku KRS, bowiem Prezydent swojej decyzji o skorzystaniu lub nieskorzystaniu z prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17), nie musi uzasadniać. Mamy w tym wypadku bowiem do czynienia z całkowicie nierównorzędną pozycją ustrojową głównych podmiotów biorących udział w postępowaniu nominacyjnym, czyli Prezydenta RP oraz Rady. Różnica ta nie budzi też najmniejszych wątpliwości zarówno na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego, jak i doktryny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; a także L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 179, s. 5). Stanowisko to afirmuje również w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., I NO 59/18), który przy tej okazji zwrócił m.in. uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 wyjaśniające, że „powołanie sędziego przez Prezydenta RP jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej, regulowanym normami Konstytucji RP (NSA powołał się tu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12, I OSK 1875/12). Jest to rozstrzygnięcie dyskrecyjne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy, w sferze jego wyłącznej

gestii i odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 9/08). Między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez KRS wniosek o powołanie sędziego nie ma stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnoprawnego nie ma także między Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP”. W sytuacji takiej, samo stwierdzenie o działaniu Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji RP wystarczy za całe uzasadnienie aktu powołania, bowiem decyzja Prezydenta w tym względzie nie może być poddawana kontroli na drodze sądowej. Pamiętać jednocześnie należy, że ocena, jakiej dokonuje Prezydent posiada nie tylko funkcję kontrolną ale też walidacyjną. Skorzystanie przez Prezydenta RP z prerogatywy do powołania na urząd sędziego dostarcza demokratycznej legitymizacji władzy sędziowskiej.

Całkowicie odmienny charakter ma natomiast uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, której legalność podlega kontroli Sądu Najwyższego, w związku z tym musi zostać odpowiednio uzasadniona, zaś obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach oznacza konieczność wykazania lub przynajmniej merytorycznego uprawdopodobnienia tego, że przy formułowaniu oceny rzeczywiście kierowano się przesłankami ustawowymi i wszechstronnie rozważono ustawowe przesłanki oceny kandydatów. Tego uzasadnienia zabrakło w kontrolowanej Uchwale.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uznając odwołanie Skarżącego za zasadne ze względu na naruszenie art. 42 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS.