



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący, uzasadnienie)
SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołania K. H.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 1 marca 2023 r.
w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na jedno
z sześciu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym
w Krakowie, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r. poz. 1085
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 5 czerwca 2024 r.,

**1. uchyla zaskarżoną uchwałę odnośnie do K. H. i w tym zakresie
przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego
rozpatrzenia;**

2. oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

Janusz Niczyporuk Joanna Lemańska Maria Szczepaniec

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej również: „KRS” lub „Rada”) uchwałą z 1 marca 2023 r., Nr [...] w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na jedno z sześciu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 1085 (dalej: „zaskarżona uchwała” lub „uchwała”), postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie K. H. (dalej: „skarżący”) i L. W. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada wskazała, że została ona podjęta w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22, o uchyleniu uchwały KRS z 23 czerwca 2022 r., nr [...]1, i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przedmiotowa uchwała została z kolei podjęta wobec skierowania do ponownego rozpatrzenia odpowiednio uchwały KRS z 12 maja 2021 r., nr [...]2, na podstawie wyroku Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., I NKRS 99/21, oraz uchwały KRS z 19 sierpnia 2020 r., nr [...]3, na podstawie wyroku Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20. Wskazane wyroki zapadły na skutek odwołań wniesionych przez skarżącego.

Sąd Najwyższy wyrokiem z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20, rozpoznał odwołanie od uchwały KRS z 19 sierpnia 2020 r., nr [...]3, w której Rada przyjęła cztery następujące kryteria, decydujące o sposobie rozstrzygnięcia konkursu: 1) doświadczenie orzecznicze, zdobyte podczas wykonywania obowiązków sędziego, początkowo w sądzie rejonowym, a następnie sądzie okręgowym, 2) ocenę pracy oraz kwalifikacji zawodowych, 3) opinie przełożonych oraz 4) stałe pogłębianie swojej wiedzy i umiejętności w ramach doskonalenia zawodowego (k. 18 uchwały). Trzecie kryterium, na które Rada się powołała (opinie przełożonych), zostało skonkretyzowane jedynie w odniesieniu do jednej z uczestniczek, biorącej udział w tym postępowaniu nominacyjnym. Co do pozostałych kandydatów brak było jakichkolwiek informacji. W tej sytuacji Sąd Najwyższy w sprawie I NO 138/20 stwierdził, że trudno przyjąć, że jest to kryterium w jakimkolwiek stopniu relewantne dla dokonania przez Radę wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, że do kryterium „pogłębiania wiedzy i umiejętności” Rada w uzasadnieniu uchwały odniosła się

ogólnikowo, wyjaśniając, że dwoje z kandydatów pogłębia wiedzę oraz bierze udział w szkoleniach itp. W tym zakresie Rada bądź odwołała się nadto do ukończenia przez kandydatów studiów podyplomowych (tak zrobiła w odniesieniu do 3 kandydatów), czy też uzyskania stopnia naukowego doktora (tak zrobiła w odniesieniu do jednego kandydata). W zaskarżonym postępowaniu Rada uwzględniła również opinię o kandydatach, wyrażoną przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie (k. 17 uchwały) wyjaśniając, że czworo z kandydatów uzyskało pozytywną opinię tego organu, troje innych kandydatów uzyskało zaś opinię negatywną. W tym zakresie Sąd Najwyższy w wyroku z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20, wyjaśnił, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa KRS powinna umotywować wybór osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; z 8 października 2015 r., III KRS 61/15; z 10 stycznia 2017 r., III KRS 34/16; z 26 marca 2019 r., I NO 10/19).

Sąd Najwyższy w wyroku z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20, wskazał nadto, że uzasadnienie uchwały z 19 sierpnia 2020 r. zostało sporządzone w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, a w konsekwencji – dokonanie kontroli jej legalności. Sąd Najwyższy wyjaśnił w tym zakresie, że konstrukcja uzasadnienia uchwały KRS musi uwzględniać ustawowe kryteria oceny kandydatów w myśl art. 33 ust. 1 i art. 35 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 269 ze zm.; dalej: „u.KRS”) w sposób umożliwiający dokonanie oceny legalności takiej uchwały. Zatem KRS, podejmując uchwałę, ma obowiązek kierować się kryteriami oceny kandydatów przewidzianymi w ustawie, co z kolei powinno znaleźć odbicie w treści uzasadnienia. W ocenie Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały z 19 sierpnia 2020 r., nr [...]3, nie pozwoliło na kontrolę postępowania KRS w aspekcie dochowania przez Radę wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Rada odniosła się do wszystkich kandydatur, w szczególności do kandydatur, które jej zdaniem zasługiwały na przedstawienie Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego, przy czym z uzasadnienia nie sposób było wywieść, dlaczego to właśnie przedstawione osoby były kandydatami najlepszymi.

W konsekwencji powyższego KRS podjęła kolejną uchwałę z 12 maja 2021 r.,

nr [...]2, którą Sąd Najwyższy wyrokiem z 12 stycznia 2022 r., I NKRS 99/21 uchylił, przekazując Radzie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy w sprawie I NKRS 99/21 wyjaśnił, że kryteria oceny kandydatów przyjęte w uchwale z 12 maja 2021 r., nr [...]2, skupiły się w tym postępowaniu konkursowym na ocenie kwalifikacji, doświadczeniu zawodowym kandydatów oraz opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Wyrokiem z 12 stycznia 2022 r., I NKRS 99/21, Sąd Najwyższy uchylając i przekazując do ponownego rozpoznania uchwałę z 12 maja 2021 r., nr [...]2, uznał, że przedstawione w treści jej uzasadnienia sylwetki kandydatów oraz związane z tym wyjaśnienia Rady co do kryteriów wyboru nie pozwoliły na stwierdzenie, że ich ocena, a w szczególności skarżącego i jego kontrkandydata, została dokonana na podstawie jednolitych i niedyskryminujących kryteriów, zgodnie z zasadą równego dostępu do służby publicznej. Nie wskazano, w jaki sposób doświadczenie zawodowe kontrkandydata skarżącego miałyby świadczyć o lepszym przygotowaniu tego kandydata do pełnienia urzędu sędziego sądu apelacyjnego, pomimo znacznie gorszej oceny kwalifikacji i braku poparcia kolegium właściwego sądu, a dodatkowo, także rekomendacji zespołu. Sąd Najwyższy uznał nadto, że odstępianie od stanowiska zespołu powinno być w każdym przypadku należycie uzasadnione.

W konsekwencji powyższego KRS podjęła kolejną uchwałę z 23 czerwca 2022 r., nr [...]1, którą Sąd Najwyższy wyrokiem z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22, uchylił i przekazał do ponownego rozpoznania.

KRS, dokonując oceny kandydatów w uchwale z 23 czerwca 2022 r., nr [...]1, uwzględniła uzyskane przez nich ocenę kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, a także uzyskane poparcie środowiska sędziowskiego. Rada miała na uwadze, że kwalifikacje kontrkandydata skarżącego zostały ocenione negatywnie przez opiniującą sędzię wizytator. Jednakże w przekonaniu Rady nie tyle sama tematyka, co zakres prowadzonej przez tego kandydata działalności naukowo-dydaktycznej miało istotne znaczenie przy ocenie jego kompetencji do wykonywania zawodu sędziego. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że obowiązujący w Polsce model dojścia do zawodu sędziego ma charakter mieszany. Osoba, która pracuje w polskiej szkole wyższej i posiada stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych – tak jak kontrkandydat skarżącego – może ubiegać się o powołanie na

stanowisko sędziowskie. Ideą takiej ścieżki dojścia do zawodu sędziowskiego, traktowanego jako „ukoronowanie ścieżki zawodowej prawnika”, było – zdaniem Rady – zróżnicowanie doświadczeń osób sprawujących ten urząd, co w konsekwencji pozwalało na zróżnicowanie i urozmaicenie kształtowania doboru kadry orzeczniczej. KRS oceniła różnicę w udzielonym przez zespół poparciu jako marginalną (3 głosy „za” wobec 2 głosów „za” i 1 głosu „wstrzymującego się”).

Kontrolując legalność uchwały KRS z 23 czerwca 2022 r., Nr [...]1, którą Sąd Najwyższy wyrokiem z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22, uchylił i przekazał do ponownego rozpoznania, skład orzekający uznał, że Rada formalnie powołała się na wszystkie kryteria, doświadczenie zawodowe i ocenę pracy skarżącego, sporządzoną na potrzeby postępowania nominacyjnego przez sędziego wizytatora, opinie przełożonych na temat skarżącego, jak i poparcie udzielone mu przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie, a także stanowisko zespołu członków Rady, jednakże podejmując decyzję kierowała się „intereseм wymiaru sprawiedliwości i ustawowo uregulowanym modelem, prezentującym urząd sędziego jako ukoronowanie kariery naukowej tego kandydata”. Sąd Najwyższy stwierdził w tym zakresie, że KRS nie wyjaśniła, na czym w analizowanym przypadku miały polegać ów „interes wymiaru sprawiedliwości”, nie wskazała, według jakich kryteriów został on ustalony, nie wyjaśniła także, z jakich przyczyn interes ten miałby realizować się w powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego kontrkandydata skarżącego, a nie skarżącego. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał, że Rada zignorowała tak doświadczenie zawodowe, jak i ocenę jego pracy, sporządzoną na potrzeby zaskarżonego postępowania nominacyjnego przez sędziego wizytatora, jak również opinie przełożonych na jego temat skarżącego oraz udzielone mu przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie oraz stanowisko zespołu członków Rady.

W konsekwencji KRS uchwałą z 1 marca 2023 r., Nr [...], w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na jedno z sześciu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 1085, postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącego i jego kontrkandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym

w Krakowie.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada przywołała treść oceny kwalifikacji skarżącego, sporządzonej przez sędziego M. K., wizytatora do spraw prawa pracy i ubezpieczeń społecznych Sądu Apelacyjnego w Krakowie (dalej: „opiniująca”), która uznała, że w świetle wyników dokonanej przez nią analizy, pracę i dorobek orzecznicy kandydata należało ocenić wysoko. Opiniująca podkreśliła, że wyniki pracy w ujęciu liczbowym, w szczególności z okresu pracy w ramach delegacji w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, oraz wzorcowa terminowość sporządzania uzasadnień dowodzą, że skarżący jest osobą bardzo pracowitą i zdyscyplinowaną, posiadającą umiejętność znakomitej organizacji pracy. Opiniująca stwierdziła, że podejmuje on wszystkie czynności w bardzo krótkich terminach, sprawnie prowadzi postępowanie, dążąc do zakończenia sprawy w jak najkrótszym terminie. Na podstawie badanych akt, a także na podstawie własnego doświadczenia związanego ze wspólnym orzekaniem, opiniująca stwierdziła, że skarżący jest zawsze bardzo dobrze przygotowany do spraw, dokładnie zapoznaje się z aktami i prawidłowo identyfikuje występujące problemy, mając jednocześnie przemyślaną koncepcję rozstrzygnięcia. Wykazano również na bardzo wysoki poziom wiedzy prawniczej, popartej znajomością orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych oraz poglądów prezentowanych w doktrynie. Na podkreślenie, zdaniem opiniującej, zasługuje znaczny nakład pracy, jaki skarżący podjął z chwilą rozpoczęcia orzekania w nowej dla niego dziedzinie, tj. w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. To w ocenie opiniującej wiązało się z koniecznością zapoznania się z szerokim zakresem regulacji prawnych i ich wykładnią, co przy pełnym obciążeniu pracą orzecniczą, wymagało dużego wysiłku. Opiniująca zwróciła uwagę, że pracę skarżącego z okresu delegacji do Sądu Apelacyjnego w Krakowie pozytywnie ocenił również Przewodniczący III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego Sądu. Podkreślił on jego sumienność, odpowiedzialność i pracowitość. W konkluzji opiniująca uznała, że skarżący posiada wszelkie kompetencje do objęcia stanowiska sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, że zarówno skarżący, jak i jego kontrkandydat posiadają wprawdzie niezbędne kwalifikacje zawodowe, jednakże żaden z nich nie spełniał kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym przedstawienie

ich kandydatury Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie. Rada wyjaśniła następnie, że w każdym postępowaniu nominacyjnym dokonuje oceny kandydatów na podstawie załączonych materiałów, ocenianych indywidualnie. Jest przy tym wyposażona w prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i możliwość nadania decydującego znaczenia określonym, wybranym kryteriom ustawowym, na podstawie których podejmuje uchwałę. Od stanu faktycznego konkretnej sprawy zależy, jakie kryteria są przez nią stosowane w danym postępowaniu nominacyjnym, w szczególności co do rozpatrywanych łącznie kryteriów, na które składają się: kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, poparcie środowiska sędziowskiego oraz dane potwierdzające zdobycie umiejętności dodatkowych. Uczestnicy postępowania, pretendujący do objęcia stanowiska sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, spełniają formalnie wszystkie kryteria wyboru, a zatem zadaniem Rady było przeprowadzenie weryfikacji i dokonanie wyboru tej osoby, która spełnia wszystkie kryteria, oceniane łącznie najpełniej i w najwyższym stopniu.

Odnoszą się do kryteriów oceny kandydatów przyjętych w tym postępowaniu Rada wskazała, że kierowała się ocenami kwalifikacyjnymi oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów, przy uwzględnieniu stanowiska Sądu Najwyższego. Rada ponownie podkreśliła, że interes wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby osoba, której zostanie powierzone pełnienie obowiązków orzeczniczych na szczeblu sądownictwa apelacyjnego spełniała kryteria wyboru w najwyższym możliwym stopniu, zdecydowanie wyróżniając się spośród innych uprawnionych. Wprawdzie skarżący otrzymał pozytywną ocenę kwalifikacyjną, ale Rada uwzględniła, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. (jak wynika z treści oceny kwalifikacyjnej) realny czas wykonywania przez niego obowiązków orzeczniczych był bardzo krótki, ponieważ od 10 kwietnia do 31 sierpnia 2017 r. przebywał na urlopie (133 dni), a następnie korzystał ze zwolnień lekarskich (46 dni oraz 178 dni). Ponadto, analiza danych statystycznych o pracy sędziów z XI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w Katowicach, gdzie orzeka skarżący, prowadzi do wniosku, że osiąga on wyniki porównywalne do wyników innych sędziów z wydziału (niekiedy lepsze, a niekiedy gorsze). Skarżący plasuje się na piątym miejscu w wydziale w zakresie „załatwialności” spraw (załatwił 288 spraw wobec: 352, 344, 337 i 302 spraw załatwionych przez czterech innych sędziów z wydziału),

na miejscu czwartym w zakresie liczby sporządzonych uzasadnień (159 sporządzonych uzasadnień wobec: 201, 191 i 182 uzasadnień sporządzonych przez trzech innych sędziów z wydziału), przy czym terminowość sporządzania przez niego uzasadnień jest wzorcowa. Z danych statystycznych wynika również, że w zakresie stabilności orzecznictwa kandydata na 43 apelacje rozpoznane od jego orzeczeń w 2 przypadkach uchylono zaskarżone orzeczenie, a w 5 zostało ono zmienione (co stanowi niewiele ponad 16% spośród rozpoznanych apelacji), natomiast na 20 rozpoznanych zażaleń w 12 przypadkach uchylono zaskarżone orzeczenie, a w 2 zostało ono zmienione (co stanowi 70% spośród rozpoznanych zażaleń). W ocenie Rady aktualne dane statystyczne o pracy skarżącego dowodzą, że jest rzetelnym, dobrze pracującym, ale nie wyróżniającym się orzecznikiem, co nie gwarantuje wykonywania obowiązków orzeczniczych sędziego sądu apelacyjnego na najwyższym poziomie (mimo posiadanego przez niego doświadczenia w tym zakresie). Końcowo Rada wyjaśniła, że uwzględniła także opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie, które na posiedzeniu 10 czerwca 2020 r. pozytywnie zaopiniowało skarżącego oddając 7 głosów „za” oraz 1 głos „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się”.

Rada wyjaśniła następnie, że wprawdzie skarżący uzyskał opinię pozytywną to jednak, mając na uwadze aktualne dane statystyczne o jego pracy, nie jest wyróżniającym się orzecznikiem i o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP jego kandydatury do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie zdecydował całokształt okoliczności sprawy. W tym zakresie Rada wyjaśniła, że skarżący, pomimo spełniania formalnych kryteriów wyboru, posiadania wieloletniego i zróżnicowanego doświadczenia zawodowego, a także uzyskania pozytywnej oceny kwalifikacji i pozytywnej opinii Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie oraz wniosku wynikającego z aktualnych danych statystycznych, jest rzetelnym, ale nie wyróżniającym się orzecznikiem (70% orzeczeń skarżącego, co do których rozpoznano zażalenia zostało zmienionych albo uchylonych). W ocenie Rady, prawo do ubiegania się o awans zawodowy nie implikuje prawa do uzyskania takiego awansu, a KRS ma za zadanie wybrać osobę, która spełnia wszystkie kryteria oceniane łącznie najpełniej i w najwyższym stopniu.

W konsekwencji powyższego w głosowaniu na posiedzeniu Rady 1 marca 2023 r. oddano na skarżącego 4 głosy „za” oraz 2 głosy „przeciw”, przy 8 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 14 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów. W związku z tym, że kandydat nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, a do obsadzenia w niniejszym postępowaniu nominacyjnym przewidziano jedno wolne stanowisko sędziowskie, na podstawie § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiącego załącznik do uchwały nr 158/2019 z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. poz. 192 ze zm.; dalej: „Regulamin KRS”), przeprowadzono ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu na skarżącego 4 głosy „za” oraz 2 głosy „przeciw”, przy 9 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 15 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów. Tym samym Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę, jak na wstępie.

Odwołanie od przedmiotowej uchwały wniósł skarżący, zaskarżając ją w całości i zarzucając:

- 1) na podstawie art. 398³ § 1 pkt 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS naruszenie przepisów prawa procesowego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 34 ust. 1, 3 i 4 i art. 35 ust. 2 u.KRS w zw. z § 19 ust. 8 i 9 Regulaminu KRS, poprzez bezkrytyczne przyjęcie i nie szczegółowe oraz nierzetelne omówienie przez Radę wyników prac zespołu członków KRS, podejmowanie przez Radę decyzji bez wszechstronnego rozważenia całości okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych zespołowi i Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób dowolny oraz sprzeczny z prawem oraz zgromadzonym materiałem oraz niewzięcie pod uwagę faktu uchylenia przez Sąd Najwyższy trzech poprzednich decyzji Rady i przy ponownym rozpoznaniu sprawy niezastosowanie się do wytycznych, jakie znalazły się w uzasadnieniach w/w wyroków;
 - b) art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS, poprzez dokonanie oceny kandydatury skarżącego bez wszechstronnego rozważenia okoliczności

sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz oparcie się na częściowych wynikach pracy kandydata, oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny oraz sprzeczny ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów, a nadto procedowaniem, które doprowadziło do jego dyskryminacji, naruszając zasady równego awansu i zasady równego dostępu do służby publicznej, co doprowadziło do faktycznego niewykonania orzeczeń Sądu Najwyższego;

c) art. 42 ust. 1 u.KRS, poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w części dotyczącej skarżącego w sposób uniemożliwiający poznanie faktycznych motywów jej podjęcia, co utrudnia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że nie spełnia on wymogów oraz oparcie uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, mimo dostępu do materiału dowodowego oraz możliwości uzupełnienia go o dane statystyczne od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. oraz od 1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r., ostatecznie na sprzeczności zgromadzonego w sprawie materiału z treścią decyzji;

2) na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, naruszenie prawa materialnego w postaci: art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”), poprzez błędną ich wykładnię, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, a przez to brak oceny skarżącego na podstawie przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP nie przedstawiono jego wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie osoby odwołującego.

Wobec powyższego, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy z odwołania od uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziowskie wyznacza art. 44 ust. 3 u.KRS, zgodnie z którym do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, za wyjątkiem art. 87¹ k.p.c. Dlatego też stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia i w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania.

Według art. 44 ust. 1 u.KRS podstawą odwołania od uchwały KRS może być wyłącznie sprzeczność uchwały z prawem. 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 (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/12; z 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 173/13; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13, z 15 maja 2013 r., III KRS 197/13). Sprawowana przez Sąd Najwyższy kontrola obejmuje natomiast ocenę, czy KRS w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 6 października 2015 r., III KRS 50/15; z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 9 maja 2019 r., I NO 35/19; z 10 października 2019 r., I NO 142/19; z 27 maja 2020 r., I NO 41/19). Wymaganie to wynika z obowiązku stosowania art. 60 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ocena prawidłowości działania KRS sprowadza się w tym zakresie do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Nie chodzi tu zatem o ocenę kwalifikacji czy wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania, ale formalny aspekt dostępu do służby (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 41/19).

Stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydaty łącznie. W orzecznictwie przyjmuje się, że dokonując oceny

poszczególnych kandydatów oraz wyboru tych, którzy zostaną przedstawieni z wnioskiem o powołanie, Rada ma obowiązek kierować 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. Katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego, nie stanowi również hierarchii kryteriów, a Rada sama decyduje, które kryteria w danym postępowaniu nominacyjnym uzna za kluczowe. Do kompetencji Rady należy zarówno dobór kryteriów oceny, jak również znaczenie przywiązywanie do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 5 września 2013 r., III KRS 210/13; z 24 marca 2021 r., I NKRS 26/21). Jednakże kryteria mają być stosowane te same i tak samo wobec wszystkich kandydatów (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 marca 2022 r., I NKRS 67/21).

W orzecznictwie wskazuje się zarazem, że Rada ma znaczną swobodę oceny kandydatów ubiegających się o pełnienie urzędu na stanowiskach sędziowskich (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 marca 2021 r., I NKRS 3/21). Do kompetencji Sądu Najwyższego należy jednak ustalenie, czy przy dokonywaniu tej oceny Rada nie przekroczyła granic uznania (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12; z 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16; z 17 czerwca 2020 r., I NO 155/19; z 1 lipca 2020 r., I NO 156/10; z 19 stycznia 2021 r., I NKRS 8/21; z 9 marca 2021 r., I NKRS 3/21; z 13 marca 2021 r., I NKRS 13/21; z 26 maja 2021 r., I NKRS 41/21). Przy czym w judykaturze Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano też, że Rada wskazane przez siebie kryteria winna zastosować, a nie pozorować ich stosowanie. Swoboda wyboru kandydatów, którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi RP nie jest nieograniczona, a wyboru kandydatów nie można odrywać od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19; z 1 lipca 2020 r., I NO 17/20; z 23 marca 2022 r., I NKRS 67/21).

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 u.KRS, w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. W orzecznictwie wskazuje się, że Rada nie może pominąć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z

udostępnionej dokumentacji lub wyjaśnień, czy innych zebranych dowodów, ani dokonać ustaleń sprzecznych z tym materiałem, zaś samo rozstrzygnięcie powinno być wynikiem wszechstronnego rozważenia wszystkich aspektów sprawy w sposób, który nie był dowolny (wyroki Sądu Najwyższego: z 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; z 22 maja 2012 r., III KRS 14/12, z 15 lutego 2019 r., I NO 14/19; z 20 listopada 2019 r., I NO 19/19; z 2 lutego 2021 r., I NKRS 10/21; z 16 czerwca 2021 r., I NKRS 54/21).

Jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS), przy czym brak dokumentów, o których mowa w ust. 2, nie stanowi przeszkody do opracowania listy rekomendowanych kandydatów (art. 35 ust. 3 u.KRS).

Z kolei zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia. Powołany przepis nie określa wprost wymaganej treści uzasadnienia uchwał nominacyjnych KRS. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że ustawodawca nie przyzwala przez to Radzie na arbitralność. Z uzasadnienia uchwały powinno jasno wynikać kierowanie się przez Radę przejrzystymi, jednolitymi i sprawiedliwymi kryteriami selekcyjnymi. Jedynie bowiem uzasadnienie uchwały pozwala Sądowi Najwyższemu dokonać oceny prawidłowości kierowania się przejrzystymi i jednolitymi kryteriami w sposób, który nie stanowiłby konkurencyjnej oceny merytorycznej przez Sąd Najwyższy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19). Przyjmuje się zarazem, że konieczność sformułowania uzasadnienia, podobnie jak i ustawowe kryteria oceny kandydatów na sędziów, stanowią gwarancje poszanowania konstytucyjnego prawa do równego dostępu do służby publicznej wynikającego z art. 60 Konstytucji RP (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., I NKRS 87/21).

Przechodząc – w świetle powyższego – do analizy podniesionych zarzutów zauważyć należy, że zaskarżona uchwała jest czwartą z kolei uchwałą KRS w tym

samym postępowaniu nominacyjnym na sześć wolnych stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie. Po trzykrotnym uchyleniu przez Sąd Najwyższy zaskarżonych wcześniej uchwał, obecnie zaskarżona uchwała dotyczy dwóch kandydatów na jedno wolne stanowisko sędziowskie.

Punktem wyjścia jest zastrzeżenie, że pomimo wydania przez KRS aż czterech uchwał, mamy do czynienia z jedną sprawą publiczną w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na jedno z sześciu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 1085.

Należy w tym miejscu podkreślić, że czynność polegająca na podaniu do publicznej wiadomości (w dzienniku urzędowym „Monitor Polski”) informacji o wolnych stanowiskach sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie, sama z siebie nie inicjuje postępowania kwalifikacyjnego. Procedurę taką inicjuje wniosek zainteresowanej osoby. W sytuacji, gdy wnioski takie zostały złożone przez więcej niż jedną osobę, rozpatrywane są one razem, w ramach jednego postępowania konkursowego.

Jak podkreślał Sąd Najwyższy, ponieważ samo obwieszczenie nie inicjuje procedury kwalifikacyjnej, to gdyby po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, nikt nie zgłosił swej kandydatury na stanowisko sędziego, nie powoduje to po stronie Krajowej Rady Sądownictwa konieczności podjęcia uchwały o umorzeniu postępowania, nie zostało one bowiem zainicjowane (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r., I NZP 5/21).

Jeżeli jednak po notyfikacji możliwości składania wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego określonego sądu (dokonanej w formie obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”), stosowny wniosek/wnioski zostaną złożone, mamy do czynienia z wszczęciem postępowania, co rodzi po stronie KRS określone obowiązki, w tym określenie kryteriów w danym postępowaniu. Rada co do zasady związana jest kryteriami ustawowymi, może jednak w ich ramach określić kryteria wiodące, w ramach danego postępowania.

Rzecz jednak w tym, że raz ustalone kryteria (w tym ich gradacja) w danym postępowaniu, nie mogą ulec zmianie wraz z kolejno podejmowanymi uchwałami, zapadającymi w wyniku uchylenia wcześniej podjętych uchwał w wyniku skutecznego ich zaskarżenia przez uczestników danego postępowania. Inaczej rzecz ujmując, kolejno podejmowane uchwały KRS wydawane są w ramach tej samej sprawy publicznej, co rodzi po stronie KRS obowiązek zastosowania tych samych kryteriów w toku całego postępowania. Zmiana kryteriów na poszczególnych etapach postępowania stanowi naruszenie zasady równego dostępu do służby publicznej.

W wyrokach uchylających poprzednie uchwały KRS dotyczące przedmiotowego konkursu (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20; z 12 stycznia 2022 r., I NKRS 99/21; z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22) Sąd Najwyższy stwierdził, że przyczyny nieprzedstawienia skarżącego z wnioskiem o powołanie nie zostały należycie wyjaśnione w uzasadnieniu zaskarżonych uchwał. Sąd Najwyższy wskazywał, że Rada, przedstawiając powody podjętych rozstrzygnięć, w istocie posługiwała się sformułowaniami o charakterze ogólnikowym, nie pozwalającymi na poznanie motywów dokonanego wyboru.

Co warte podkreślenia, Sąd Najwyższy w wyroku z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22, wyraźnie wskazał, że KRS zignorowała przyjęte wcześniej kryteria.

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała powieliła niestety uchybienia stwierdzone w uprzednio uchylonych uchwałach podjętych w ramach przedmiotowego postępowania nominacyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, zasadne okazały zarzuty naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS, art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.KRS oraz art. 34 ust. 1, 3 i 4 i art. 35 ust. 2 u.KRS w zw. z § 19 ust. 8 i 9 Regulaminu KRS. Należy bowiem przyznać rację skarżącemu, że Rada dokonała oceny jego sylwetki w sposób nierzetelny, a uzasadnienie zaskarżonej uchwały uniemożliwia poznanie faktycznych motywów jej podjęcia.

Wymaga podkreślenia, że w treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały KRS kilkakrotnie odniosła się do zastosowanych przez nią kryteriów, przy czym w zależności od kontekstu wyjaśnienia te są niejednolite.

Z jednej bowiem strony w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada, po raz czwarty podejmując uchwałę o nieprzedstawieniu skarżącego na urząd sędziego Sądu Apelacyjnego w Krakowie, potwierdziła, że skarżący przyjęte przez nią i wskazane (wszystkie) kryteria spełnił.

Z drugiej strony z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że jako kryteria wyboru kandydatów Rada, podejmując po raz czwarty uchwałę, przywołała wprawdzie oceny kwalifikacyjne oraz doświadczenie zawodowe, to w istocie jednak zastosowała nowe kryterium w postaci „wyróżniającego się orzecznika”. Rada odnośnie do skarżącego wskazała, że nie został on przedstawiony Prezydentowi RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie ze względu na wynikające z przytoczonych w uchwale danych statystycznych wnioski, że kandydat ten jest rzetelnym, ale nie wyróżniającym się orzecznikiem. Wynika z tego także, że przy ocenie kandydatów Rada całkowicie pominęła pierwotnie przyjęte przez siebie (na wcześniejszym etapie przedmiotowego postępowania nominacyjnego) kryteria wyboru w postaci doświadczenia zawodowego, stałego pogłębiania wiedzy oraz opinii przełożonych.

Niewątpliwie tego rodzaju działanie Rady w rozpoznawanej sprawie należy uznać za nieprawidłowe. Jak wskazał Sąd Najwyższy, chociaż do wyłącznej kompetencji KRS należy wprawdzie wybór decydującego kryterium spośród wymienionych w ustawie, które przesądza o wskazaniu kandydatów i umożliwia dokonanie oceny, który z kandydatów okaże się spełniać to kryterium w stopniu wyższym od pozostałych (wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2019 r., I NO 131/19), to jednak w konsekwencji dokonania takiego wyboru konieczne jest zastosowanie go wobec wszystkich kandydatów uczestniczących w konkursie nominacyjnym. Jeżeli KRS wyraża stanowisko, że o wyborze kandydatów zdecydowały określone kryteria łącznie, to przyjmuje się obowiązek zestawienia tych kryteriów w relacji do cech wszystkich kandydatów. W inny sposób nie można mówić ani o jednolitości stosowania kryteriów, ani o sprawiedliwości i transparentności procesu nominacyjnego (w tym również w kontekście równego dostępu do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji).

Należy mieć również na uwadze, że już w wyroku z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20, odnoszącym się do przedmiotowego postępowania nominacyjnego,

wskazano, że KRS, podejmując uchwałę, ma obowiązek kierować się kryteriami oceny kandydatów przewidzianymi w ustawie, które określiła, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych zmian. Co więcej, w wyroku z 11 października 2022 r., I NKRS 67/22, również odnoszącym się do przedmiotowego postępowania nominacyjnego, Sąd Najwyższy wyraźnie wytknął Radzie, że jakkolwiek formalnie powołała się ona na wszystkie kryteria (tj. doświadczenie zawodowe i ocenę pracy skarżącego, sporządzoną na potrzeby postępowania nominacyjnego przez sędziego wizytatora, opinie przełożonych na temat skarżącego, jak i poparcie udzielone mu przez Kolegium Sądu Apelacyjnego w Krakowie, a także stanowisko zespołu członków Rady), to jednakże podejmując decyzję powołała się na ogólnikowe stwierdzenie, że kierowała się „intereselem wymiaru sprawiedliwości i ustawowo uregulowanym modelem, prezentującym urząd sędziego jako ukoronowanie kariery naukowej tego kandydata”.

Jednocześnie nie sposób pominąć, że w zaskarżonej uchwale Rada zdeprecjonowała doświadczenie zawodowe oraz wykładnię prawa ustaloną w poprzednich wyrokach Sądu Najwyższego, wydanych w ramach przedmiotowego postępowania nominacyjnego, na rzecz przyjęcia dodatkowego kryterium w postaci oceny pracy. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada wskazała bowiem, że wpływ na ocenę kandydatury skarżącego miał również dodatkowo wskaźnik dotyczący realnego czasu wykonywania obowiązków orzeczniczych, który Rada uznała za krótki. Rada nie wyjaśniła przy tym w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały przyczyn przyjęcia tego dodatkowego kryterium (w postaci oceny pracy). Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju działanie ze strony Rady jest niezgodne z prawem, w tym z wynikającą z Konstytucji RP zasadą równości dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Sposób procedowania przed Radę określa ustawa, a doprecyzowuje sama Rada. Wskazanie więc przez Radę dodatkowych kryteriów – zgodnych z normami konstytucyjnymi i ustawowymi – wiąże ją. Związanie to nakłada na Radę obowiązek procedowania w sposób transparentny w zakresie zastosowania owych kryteriów. Zarazem Rada, podejmując uchwałę, ma obowiązek kierować się kryteriami oceny kandydatów przewidzianymi w ustawie, które pierwotnie określiła i nie może wprowadzać w tym zakresie żadnych zmian na późniejszym etapie (zob.

wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2020 r., I NO 138/20, odnoszący się do przedmiotowego postępowania nominacyjnego).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, orzekł jak w punkcie 1. sentencji, uchylając i przekazując do ponownego rozpoznania zaskarżoną uchwałę w części dotyczącej skarżącego.

W pozostałym zakresie, wobec braku interesu prawnego w zaskarżeniu przez skarżącego uchwały w części odnoszącej się do jego kontrkandydata, Sąd Najwyższy odwołanie oddalił. Z tych przyczyn na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie 2. sentencji.

Zdanie odrębne od wyroku złożył SSN Janusz Niczyporuk.

Janusz Niczyporuk Joanna Lemańska Maria Szczepaniec

[SOP]

(r.g.)