

TOMASZ DEMENDECKI

Granice kontroli sądowej odwołania uczestnika postępowania nominacyjnego przed Krajową Radą Sądownictwa przez Sąd Najwyższy, w świetle jego orzecznictwa

The Limits of Judicial Control by the Supreme Court of the Appeal of a Participant in the Nomination Proceedings Before the National Council of the Judiciary, in the Light of its Case Law

Adoption in Art. 44 section 3 of the Act of 2011 on the National Council of the Judiciary that the provisions of the Code of Civil Procedure on cassation appeals shall apply to proceedings before the Supreme Court in cases involving appeals against decisions of the Council implies the method of determining the limits of the Supreme Court's examination of a case initiated by an appeal of a party to the proceedings. The jurisdiction of the Supreme Court in cases involving appeals against the decisions of the National Council of the Judiciary on the appointment of judges includes, first of all, the examination of the inconsistency of the decision with the law. Although the Supreme Court does not have the authority to examine the merits of candidates for judicial office, nor to decide which of them should be submitted to the President of the Republic of Poland with an application for appointment as a judge, the subject of the procedure for evaluating a candidate and submitting an application for his appointment as a judge is a matter within the meaning of Article 45(1) of the Constitution and is therefore subject to judicial review to the extent appropriate to this type of case, i.e. in terms of legality and compliance with the applicable legal procedures.

TOMASZ DEMENDECKI, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, ORCID – 0000-0001-6150-6337,
e-mail: tomasz.demendecki@mail.umcs.pl

KEYWORDS: appeal, nomination proceedings, constitutional body, prerogative of the President, National Council of the Judiciary, judicial review, limits of review of the means of appeal

SŁOWA KLUCZOWE: odwołanie, postępowanie nominacyjne, organ konstytucyjny, prerogatywa Prezydenta, Krajowa Rada Sądownictwa, kontrola sądowa, granice kontroli środka zaskarżenia

Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP^[1] powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta RP^[2], zaś wyłączną zdolność postulacyjną w tym zakresie posiada Krajowa Rada Sądownictwa. Ukształtowany przez ustrojodawcę model powoływania na stanowiska sędziowskie wymaga więc aktywnego współdziałania dwóch organów konstytucyjnych.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa stanowi nie tylko warunek *sine qua non* uruchomienia kompetencji Prezydenta do powołania kandydata na urząd sędziego, ma on bowiem charakter konstytutywny; bez niego wskazana kompetencja nie jest inicjowana. Krajowa Rada Sądownictwa posiada przy tym samodzielną konstytucyjną kompetencję w zakresie występowania z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego. Nie oznacza to jednak, że wymieniony organ nie jest związany ustawowo określonymi kryteriami oceniania kandydatów oraz wymaganiami ustanowionymi w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów sądów. Przeciwnie,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej jako: Konstytucja RP.

² Szerzej na ten temat zob. Tomasz Demendecki, „Countersignature of the President of the Council of Ministers and the correctness and effectiveness of an announcement on the number of judge vacancies in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court by the President of the Republic of Poland. A few remarks on the legal nature issued of an official act of the President of the Republic of Poland and the scope of his prerogatives” *Teka Komisji Prawniczej PAN. Oddział w Lublinie*, nr 2 (2022): 125-134. Odmiennie, o ograniczeniu konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP zob. Jerzy Ciapała, „Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2008): 37.

stanowią one co do zasady wyłączne podstawy do podejmowania uchwał w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem umocowanym przez Konstytucję RP do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (asesora sądowego) i to w jej gestii pozostają ustalenia faktyczne oraz ocena dowodów. Również ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie (asesorskie) pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (zob. wyrok SN z 31 maja 2023 r., I NKRS 21/23).

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS^[3] uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem o tyle, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Mając na uwadze fakt, że do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS), uczestnik postępowania jest uprawniony do zaskarżenia uchwały dotyczącej przedstawienia lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeśli pozostaje ona w sprzeczności z prawem.

Niewątpliwie przedmiot postępowania w kwestii przedstawienia wniosku o powołanie na stanowisko sędziego i związana z nim ocena kandydata ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym – w celu zabezpieczenia jednostki przed arbitralnością aktów władzy publicznej rozstrzygającej ich sprawę – podlega sądowej kontroli w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom.

W świetle 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. Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, kandydatura w pierwszej kolejności rozpatrywana jest przez zespół Rady, który zgodnie z art. 35 ust. 2 u.KRS, ustalając kolejność kandydatów na liście, kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe,

³ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t. j. Dz.U. 2021 r., poz. 269 ze zm.); dalej jako u.KRS.

w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Następnie, zgodnie z art. 37 ust. 1 u.KRS, Rada rozpatruje i ocenia na posiedzeniu wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, po czym podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS uchwały Rady w sprawach indywidualnych, tj. również w przypadku uchwał dotyczących przedstawienia lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, wymagają uzasadnienia, które sporządza się w terminie miesiąca od jej podjęcia (art. 42 ust. 2 u.KRS). Uchwały w sprawach indywidualnych doręcza się uczestnikom postępowania wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o sposobie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego (art. 42 ust. 3 u.KRS).

Procedura wyboru kandydata na urząd sędziego każdego szczebla ma charakter konkursowy. Każde postępowanie nominacyjne w sferze badanych okoliczności pozostaje indywidualizowane, a KRS dokonuje oceny kandydatów w granicach danej sprawy. Dlatego też w poszczególnych konkursach stosowane są niekiedy różne kryteria oceny kandydatów. To, jakie kryteria zostaną zastosowane, zależy od stanu faktycznego sprawy, w szczególności rozpatrywanych łącznie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego kandydatów, uzyskanych przez nich ocen, poparcia środowiska sędziowskiego oraz dodatkowych kwalifikacji. Kryterium uznane przez KRS za decydujące w jednym konkursie nie można przenosić wprost do innych postępowań, opartych na odmiennym stanie faktycznym i innych materiałach bazowych postępowania. Dla zachowania standardów konstytucyjnych i prowadzenia postępowań konkursowych w sposób niedyskryminujący kandydatów wystarczającym jest, żeby KRS stosowała jednolite kryteria oceny kandydatów w ramach jednej procedury. W każdej procedurze nominacyjnej KRS stosuje te same kryteria ustawowe, jednak jest wyposażona w prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i możliwość nadania decydującego znaczenia określonym kryteriom ustawowym, w oparciu o które dokonuje wyboru.

Krajowej Radzie Sądownictwa przypisany jest jednak zakres uznaniowości co do dokonania wskazania kandydata, po wzięciu pod uwagę całości kształtu okoliczności sprawy i zastosowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów. Nie zmienia to jednak tego, co – także od lat – podnosi Sąd

Najwyższy, że KRS powinna szczególnie dbać o transparentność procedur i klarowność uzasadniania uchwał. W przeciwnym razie uczestnicy postępowania mogą stracić zaufanie do organu, którego głównym celem jest przecież dbałość o niezależność sądów i niezawisłość sędziów (art. 186 Konstytucji RP)^[4].

Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego^[5] o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem przepisu art. 87¹ ustanawiającego przymus adwokackoradcowski w postępowaniu przed tym Sądem. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej wyznacza granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania^[6]. Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw^[7], biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 1/19)^[8].

W świetle art. 44 ust. 1 u.KRS w sprawach z odwołań od uchwał Rady dotyczących obsady stanowisk sędziowskich kognicja Sądu Najwyższego obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. W szczególności Sąd Najwyższy bada, czy Rada przestrzegła w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury. *A contrario* oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydatur na sędziego. *A fortiori* Sąd Najwyższy nie może decydować o obsadzie stanowiska sędziowskiego (wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III KRS 49/14).

Zatem Sąd Najwyższy, badając zasadność odwołania, władny jest ocenić, czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności

⁴ Por. Oktawian Nawrot, Valeri Vachev, „O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2020): 113.

⁵ (t. j. Dz.U. 2023 r., poz. 1550 ze zm.); dalej jako k.p.c.

⁶ Por. Tadeusz Erciński, Jacek Gudowski, Jerzy Iwulski, „Komentarz do art. 13 u.KRS”, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. Jacek Gudowski (Warszawa: Lexis Nexis, 2010), 745-747.

⁷ Por. szerzej Monika Michalska, „Zakres rozpoznania sprawy przed Sądem Najwyższym w postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 10, (2003): 70.

⁸ Zob. także Jacek Gudowski, „Skarga kasacyjna”, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 2, red. Jacek Gudowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 1040 i wskazane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.

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 Krajowa Rada Sądownictwa w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17).

W postępowaniu odwoławczym ocena zgodności z prawem podjętej przez Radę uchwały obejmuje więc również ocenę poprawności zastosowania przyjętych przez Radę kryteriów, w szczególności w warstwie metodologicznej. W dotychczasowym orzecznictwie słusznie przy tym podkreślano konieczność zastosowania przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). Poprawne i konsekwentne zastosowanie przyjętych kryteriów nie tylko bowiem przekłada się na rekomendację kandydatów faktycznie spełniających określone warunki lub spełniających je w stopniu wyższym aniżeli pozostali kandydaci, ale także stanowi warunek *sine qua non* przeprowadzenia pierwszej części postępowania nominacyjnego w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu wynikającemu z art. 60 Konstytucji RP (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2020 r., I NO 123/20).

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, mającą moc zasady prawnej, pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*) jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia, chyba że interes publiczny wymaga merytorycznego rozpoznania środka.

Sąd Najwyższy przeprowadza kontrolę legalności postępowania przed KRS w granicach odwołania. Celem postępowania przed Sądem Najwyższym, prowadzonego w następstwie odwołania wniesionego w trybie art. 44 ust. 1 u.KRS, jest zbadanie, czy nie doszło do mającego wpływ na rozstrzygnięcie naruszenia przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Kognicja Sądu Najwyższego nie obejmuje natomiast oceny merytorycznej trafności wyboru dokonanego przez KRS. Sąd Najwyższy nie może więc badać kwalifikacji kandydatów ani też decydować o tym, który z nich powinien być przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (m.in. wyroki z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; 20 września 2011 r., III KRS 13/11; 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11; 5 listopada 2015 r., III KRS

76/15; 6 października 2016 r., III KRS 24/16). W takiej sytuacji mogłoby dojść do niedopuszczalnej ingerencji Sądu Najwyższego w sferę szczególnego władztwa KRS, które wynika bezpośrednio z Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2019 r., I NO 58/18). Sąd Najwyższy dokonuje więc tylko formalnej kontroli stosowania przez KRS prawa, w tym przyjętych kryteriów i procedur postępowania (zob. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 1993 r., III AZP 20/93, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 27 marca 2019 r., I NO 8/19).

Żadne z kryterium oceny brane pod uwagę w postępowaniu przed KRS nie ma też charakteru decydującego. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatów decyduje ocena całościowa (kompleksowa), wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, a to jest efektem obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13 i z 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15).

W szczególności Sąd Najwyższy w wyroku z 15 maja 2019 r., I NO 21/19, odnosząc się do kryteriów oceny w procedurze nominacyjnej, wskazał, że wszystkie uwzględniane kryteria w danej procedurze nominacyjnej oceniane są przez KRS całościowo, w sposób zbiorczy. Niedopuszczalne jest uznanie, że z uwagi na spełnianie jednostkowego kryterium w wyższym lub podobnym stopniu do zarekomendowanych do nominacji kandydatów, dokonana ocena staje się nierzetelna. Znaczenie mają wszystkie brane pod uwagę kryteria.

Oznacza to, że nawet gdy w toku rozpoznania sprawy Sąd dojdzie do wniosku, że skarżący spełniał kryteria wskazane w uzasadnieniu uchwały oraz że jego kwalifikacje, osiągnięcia, poparcie środowiskowe czy też inne względy zasługiwały na wskazanie jego osoby jako kandydata do powołania na urząd sędziego, to i tak Sąd Najwyższy nie może uchylić uchwały, gdy nie dostrzeże naruszenia prawa przez KRS, które powinno powodować konieczność powtórzenia postępowania.

Oceniając, czy w sprawie naruszono zasadę równości wszystkich wobec prawa i równego traktowania wszystkich przez władze publiczne, czy nie doszło do dyskryminacji w dostępie do służby publicznej, Sąd Najwyższy bada, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani tak samo.

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że w postępowaniach przed KRS w przypadku, gdy wielu kandydatów ubiega się o wolne stanowiska sędziowskie, Rada powinna wyraźnie

wskazać w uzasadnieniu uchwały, jakie kryteria ocenne wpłynęły na wybór najlepszych kandydatów pretendujących do objęcia stanowiska sędziego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16). Sąd Najwyższy wskazywał też, że w sytuacjach, gdy kandydują osoby o podobnych kwalifikacjach, kryteria ocenne powinny być wyraźniej i precyzyjniej sformułowane, zaś analiza ocenianych kandydatur powinna być szersza (np. wyrok Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10), a w przypadku konkursów na wyższe stanowiska sędziowskie – gdy istnieje porównywalny, wysoki poziom kwalifikacji kandydatów – jeszcze bardziej pogłębiona (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15). Sąd Najwyższy wskazywał też, że KRS oprócz kryteriów ustawowych (konstytutywnych) powinna określić precyzyjnie własne kryteria oceny – „cechy konkurencji” (kryteria konsekwentne) – zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 5/19. Powyższe kwestie Sąd Najwyższy podnosił zarówno w sytuacjach, gdy doszedł do przekonania, że uchwałę KRS należy uchylić, jak i w sytuacjach, gdy oddalał odwołanie, uznając, że mimo pewnych zastrzeżeń co do uzasadnienia uchwały, nie doszło do naruszenia przez KRS prawa. Nie każda wszak nieścisłość i nie każdy błąd w uzasadnieniu uchwały powinny skutkować uchyleniem uchwały.

Art. 35 ust. 2 u.KRS dotyczy procedowania przez zespół KRS powołany w trybie art. 31 u.KRS. Nakłada on na wskazane gremium obowiązek opracowania listy rekomendowanych kandydatów, a przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście – kierowania się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględnienia kryteriów ustawowych wskazanych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS, czyli: 1) doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobku naukowego, opinii przełożonych, rekomendacji, publikacji i innych dokumentów dołączonych do karty zgłoszenia; 2) opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Na tej podstawie nie można przyjąć, że kryterium w postaci oceny na dyplomie ukończenia studiów prawniczych jest niedozwolonym kryterium. Dyplom ukończenia studiów prawniczych znajduje się w aktach osobowych i jest znany KRS. W szczególności informacje zawarte w dyplomie ukończenia studiów wyższych prawniczych, znajdującym się w aktach osobowych kandydata, przedkładanych KRS, mogą więc zostać wzięte pod uwagę w trakcie dokonywania całościowej oceny kandydatów. Kryterium to brane jest pod uwagę w sytuacji, gdy kandydatów jest wielu, a różnice pomiędzy kandydatami są nieznaczące. Sąd Najwyższy, m.in. w wyroku z 12 sierpnia 2014 r. (III KRS 29/14), stwierdził: „oceniając poziom wiedzy teoretycznej kandydatów,

bierze się pod uwagę ocenę ze studiów (przy czym nie jest wykluczone wartościowanie tych ocen w zależności od jakości nauczania w ukończonej uczelni) oraz uwzględnia się ewentualne dodatkowe wykształcenie. Kolejnym kryterium jest ocena z aplikacji, która częściowo opiera się także na umiejętności praktycznego stosowania prawa”. Ocena na dyplomie stać się zatem może kryterium, pozwalającym możliwie obiektywnie różnicować kandydatów. Istotne, aby kryterium to zostało zastosowane wobec wszystkich. Inną kwestią jest zastosowanie poszczególnych kryteriów i ich waga. Wątpliwości nasuwa często brak dokładnego wskazania w uzasadnieniu uchwały tego, w jakim stopniu dany kandydat spełniał poszczególne kryteria i dlaczego jeden w stopniu wyższym, a drugi w stopniu niższym.

Sąd Najwyższy podkreślał niejednokrotnie, że stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz „najlepszych” ze wszystkich, bez eksponowania cech „gorszych” kandydatów. W wyroku z 12 sierpnia 2014 r. III KRS 29/14 Sąd Najwyższy wskazał, że wyłonienie tego kandydata, który zostanie przedstawiony do nominacji sędziowskiej, nie ma cech bezpośredniej rywalizacji, porównywania każdego z każdym, ważenia cech kandydata przedstawionego i każdego z tych, którzy nie przeszli procedury ze skutkiem pozytywnym.

Sąd Najwyższy w swym utrwalonym i jednolitym orzecznictwie wskazuje, że ocena doboru kryteriów oraz znaczenie nadawane poszczególnym kryteriom przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem jego kompetencji (m.in. wyroki z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; 20 września 2011 r., III KRS 13/11; 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11; 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15). Żadne z kryterium oceny brane pod uwagę w postępowaniu przed KRS nie ma też charakteru decydującego. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatów decyduje ocena całościowa (kompleksowa), wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, a to jest efektem obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13 i z 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15).

Według Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa, oceniając kandydatów w postępowaniu konkursowym, powinna wziąć pod uwagę dwie grupy kryteriów podlegających weryfikacji: 1) kryteria konstytutywne, 2) kryteria konsekwentne. Kryteria konstytutywne to podstawowe kryteria danego konkursu, które wynikają bezpośrednio z ustawy lub są istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe i które zostały wyraźnie przez Radę wskazane i opisane. Kryteria

konsekwentnie scharakteryzować zaś można jako „cechy konkurencji”. Kryteria te, przy spełnieniu przez kilku kandydatów kryteriów konstytucyjnych, stanowią podstawę do ich różnicowania. Innymi słowy, kryteria konsekwentne stanowią kryterium oceny w ramach danego kryterium konstytucyjnego (jest to swoista ocena drugiego stopnia). Kryteria konsekwentne odgrywają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy o określonej liczbie miejsc ubiega się większa liczba kandydatów, wśród których liczba kandydatów spełniających kryteria konstytucyjne pozostaje również większa aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia. W tej sytuacji ocenie podlega nie to, czy dane kryterium konstytucyjne zostało spełnione, lecz również swoista „doskonałość” spełnienia tego kryterium. Kryteria konsekwentne służą więc ustaleniu kolejności na liście rekomendowanych kandydatów, z których każdy spełnia wszystkie kryteria konstytucyjne (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 15 grudnia 2021 r., I NKRS 74/21; 10 listopada 2020 r., I NO 123/20; 18 lipca 2019 r., I NO 44/19; 12 czerwca 2019 r., I NO 38/19; 27 marca 2019 r., I NO 5/19; 27 marca 2019 r., I NO 9/19)^[9].

Wyróżnienie scharakteryzowanych powyżej grup kryteriów porządkuje sposób oceny kandydatów oraz ostatecznie tworzenia ich listy. Jeśli bowiem od określonej okoliczności uzależniona jest możliwość zajmowania danego stanowiska, to jest ona kryterium konstytucyjnym, oczywiście podlegającym ocenie, lecz z góry wiadomym uczestnikowi postępowania. O zastosowaniu kryteriów konsekwentnych decydują zaś okoliczności konkretnego postępowania konkursowego. Uzasadnienie oceny kwalifikacji powinno zatem zostać sporządzone w ten sposób, aby uczestnik postępowania nie miał wątpliwości, z którym kryterium konstytucyjnym połączone jest różnicujące jego pozycję kryterium konsekwentne, jakie jest jego znaczenie dla procesu oceny oraz w jaki sposób zostało zweryfikowane.

Przyjmując powyższy model należy uznać, że KRS ma w pierwszym rzędzie obowiązek uzasadnienia, dlaczego dany kandydat nie uzyskał rekomendacji, w szczególności, czy nie spełnił kryterium konstytucyjnego, czy też powiązanego z nim kryterium konsekwentnego. W ten sposób możliwa stanie się ocena realizacji przez Radę postulatów równego traktowania w ramach kontroli legalności. Niewskazanie tych kryteriów uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, co uzasadnia jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

⁹ Szerzej na ten temat Oktawian Nawrot, Valeri Vachev, „O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2020): 126-128.

Sąd Najwyższy nie może bowiem, w ramach dokonanej przez KRS oceny, zweryfikować prawidłowości doboru kryteriów oceny kandydata i sposobu ich użycia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09).

W ocenie Sądu Najwyższego, w szczególności uzasadnienie uchwały odmawiającej przedstawienia Prezydentowi RP kandydata na pozostające do obsadzenia stanowisko sędziowskie, powinno wskazywać: które z kryteriów konstytucyjnych zostały spełnione, a które niespełnione przez kandydata; w jaki sposób Krajowa Rada Sądownictwa dokonała oceny (zarówno w odniesieniu do kryteriów spełnionych, jak i niespełnionych).

W przypadku większej liczby kandydatów aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia uzasadnienie powinno dodatkowo wskazywać: w jakim stopniu kryterium konsekwentne zostało spełnione przez kandydata; w jaki sposób Rada dokonała oceny stopnia spełnienia przez kandydata kryterium konsekwentnego i w jaki sposób ocena ta przełożyła się na zróżnicowanie pozycji kandydata względem pozostałych uczestników postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10).

Przepis art. 35 ust. 2 pkt 2 u.KRS wskazuje na takie kryteria oceny, jak „doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia”. Zgodnie z ustawą relewantny może być zatem, dla wybranych przez Radę kryteriów, odpowiednio dorobek naukowy kandydata oraz doświadczenie zawodowe.

Przykładowo, w wyroku z 21 czerwca 2022 r., I NKRS 26/22, Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał, że: „należy zaznaczyć, że w niniejszym konkursie na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych brały udział osoby, których ścieżki kariery prawniczej niejednokrotnie różniły się od siebie – część z nich pełniła uprzednio urząd sędziego w sądach powszechnych, inni – wykonywali zawód adwokata albo radcy prawnego, natomiast pozostali – powoływali się na posiadany stopień lub tytuł naukowy. W sytuacji takiej oczywistym jest, że kryteria stosowane wobec każdej z wymienionych kategorii musiały się różnić. Niemożliwe byłoby bowiem znalezienie uniwersalnych kryteriów wyboru, dających się w równym stopniu zastosować wobec wszystkich kandydatów. W świetle przywołanego przypadku, według Sądu Najwyższego, KRS była zobowiązana do wskazania dokładnie przesłanek, jakie brała pod uwagę w przypadku rekomendowanych kandydatów – przy

uwzględnieniu różnych dróg dojścia do stanowiska sędziowskiego, i to w sposób, który pozwoliłby na obiektywne ustalenie, czy zastosowane kryteria były transparentne. Rada bierze pod uwagę całokształt okoliczności, jednakże dla wykazania, iż wybór kandydatów był w rzeczywistości wszechstronny i dokonany w oparciu o jednolite i przejrzyste kryteria, konieczne staje się wyczerpujące wyjaśnienie, z jakich obiektywnych względów rekomendowani kandydaci okazali się najlepsi”.

W przypadku, gdy kandydaci prezentują różne drogi zawodowe i niemożliwym jest zastosowanie uniwersalnych kryteriów wyboru, dających się w równym stopniu zastosować wobec wszystkich kandydatów, należy porównać kandydatury z uwzględnieniem różnych kryteriów konsekwentnych w ramach tego samego kryterium konstytucyjnego.

Wskazać ponadto należy, że jakkolwiek Rada nie jest związana stanowiskiem zespołu, ma jednak obowiązek wziąć to stanowisko pod uwagę w ramach wszechstronnego rozważenia sprawy. Jednakże, odchodząc od rekomendacji zespołu, powinna uzasadnić to w sposób niebudzący wątpliwości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., I NKRS 78/21).

W zakresie dyskrecjonalności, jaką ustawodawca przyznał Krajowej Radzie Sądownictwa, ta ostatnia zobowiązana jest do stosowania jednolitych i przejrzystych kryteriów, które każdorazowo powinny znaleźć odzwierciedlenie w uchwale poprzez ich szczegółowe uzasadnienie oraz wyjaśnienie. Dochowanie tego standardu z jednej strony ma umożliwić osobom zainteresowanym rozstrzygnięciem Rady poznanie okoliczności, które przesądziły o podjęciu decyzji co do rekomendacji danej kandydatury bądź braku takiej rekomendacji, z drugiej zaś umożliwić Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli uchwały KRS w zakresie przyznanym mu przez ustawodawcę. W orzecznictwie Sądu Najwyższego funkcjonuje jednolite stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 42 ust. 1 u.KRS nie precyzuje, jakie obligatoryjne elementy powinny znaleźć się w uzasadnieniu. Wobec tego konieczne jest odwołanie się do funkcji i celów uzasadnienia. Z pewnością nie może być ono powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy. Uwzględniając prawną ochronę interesów poszczególnych kandydatów, przyjąć również trzeba, że Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z kandydatów. Wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata lub kandydatów wybranych przez KRS. Każdy z pozostałych kandydatów zna własną sytuację, może zatem porównać ją z osiągnięciami wybranych kandydatów. Nie ma nadto podstaw do uznania słuszności tezy, że skoro Rada nie zamieściła w uzasadnieniu szczegółowej

charakterystyki takich kandydatów, to tym samym nie dokonała wnikliwej analizy ich kandydatur (zob. wyrok SN z 19 stycznia 2022 r., I NKRS 101/21).

Kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że 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. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa w tej materii byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady wynikającego z samych norm konstytucyjnych.

Bibliografia

- Ciapała Jerzy, „Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2008): 31-45.
- Tomasz Demendecki, „Countersignature of the President of the Council of Ministers and the correctness and effectiveness of an announcement on the number of judge vacancies in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court by the President of the Republic of Poland. A few remarks on the legal nature issued of an official act of the President of the Republic of Poland and the scope of his prerogatives” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, nr 2 (2022): 125-134.
- Erciński Tadeusz, Jacek Gudowski, Jerzy Iwulski, „Komentarz do art. 13 u.KRS”, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. Jacek Gudowski. 745-747. Warszawa: Lexis Nexis, 2010.
- Gudowski Jacek, „Skarga kasacyjna”, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 2, red. Jacek Gudowski. 875-1086. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Michalska Monika, „Zakres rozpoznania sprawy przed Sądem Najwyższym w postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 10 (2003): 68-82.
- Oktawian Nawrot, Valeri Vachev, „O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2020): 113-132.



