



Sygn. akt I NO 106/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

SSN Adam Redzik

w sprawie z odwołania A. D.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z dnia 6 marca 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 797, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 22 października 2019 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2018, poz. 389, z późn. zm.; dalej: ustawa o KRS), uchwałą z dnia 6 marca 2019 r. nr [...] w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż., ogłoszone w

M.P. 2018, pod poz. 797, nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie A. M. D. (skarżąca) oraz K. K. M. .

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że przedstawione kandydatki spełniały wymagania formalne wymagane w celu objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego, ale informacje zgromadzone na temat doświadczenia zawodowego nie dowiodły, aby było ono szczególnie zróżnicowane – w szczególności, w zakresie stopnia skomplikowania prowadzonych spraw. Krajowa Rada Sądownictwa uznała nadto, że kandydatki spełniły wymagania ustawowe określone przez art. 61 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1139 ze zm.), jednakże żadna z nich nie daje gwarancji prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu rejonowego.

Opiniując kandydaturę skarżącej Krajowa Rada Sądownictwa zaprezentowała jej sylwetkę wskazując, że A. M. D. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...], uzyskując tytuł magistra z oceną dobrą. W 2002 r. skarżąca ukończyła studia podyplomowe w zakresie prawa karnego gospodarczego. Po odbyciu aplikacji prokuratorskiej, w październiku 2005 r. złożyła egzamin prokuratorski z wynikiem dobrym. Z dniem 1 kwietnia 2006 r. została mianowana asesorem Prokuratury Rejonowej w Ż.. W 2008 r. ukończyła studia podyplomowe w zakresie prawa karnego. Z dniem 1 kwietnia 2009 r. została powołana na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ż.. Z dniem 1 października 2010 r., na własny wniosek, została przeniesiona na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w N.. W 2011 r. skarżąca została delegowana do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Okręgowej w Z. – Wydział Sądowy. Z dniem 1 września 2017 r., na własny wniosek, została przeniesiona na stanowisko prokuratora Prokuratury Rejonowej w K.. Kandydatka uczestniczyła w licznych adresowanych dla prokuratorów szkoleniach. Ocenę kwalifikacji skarżącej sporządził sędzia wizytator do spraw karnych. Z opinii wynika, że skarżąca spełnia ustawowe wymogi uprawniające ją do ubiegania się na urząd

sędziego sądu rejonowego. W większości analizowanych spraw zarzuty (czasami ograniczające się przy tym do jednego czynu) stawiano jednej osobie, a sprawy kilkuosobowe należały do zupełnych wyjątków. Sędzia wizytator stwierdził, że akta prowadzonych przez skarżącą spraw zasadniczo były należycie przygotowane, a postawione zarzuty w zdecydowanej większości trafne i nie budzące zastrzeżeń tak pod względem formalnym, jak i proponowanej kwalifikacji prawnej. Sporządzający ocenę stwierdził, że we wszystkich sprawach postępowania przygotowawcze prowadzone były z zachowaniem gwarancji procesowych i przepisów procedury karnej. Akty oskarżenia odpowiadały kodeksowym wymogom, zawierały prawidłowo sformułowane wnioski dowodowe, listę uprawnionych osób pokrzywdzonych oraz inne wymagane przez przepisy prawa elementy. Sędzia wizytator podkreślił nadto, że badając akta spotkał się tylko z jednym przypadkiem wydania wyroku uniewinniającego (częściowo uniewinniającego od zarzutu popełnienia jednego z trzech zarzucanych oskarżonemu przestępstw).

Przechodząc do oceny kandydatów Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła opinię Kolegium Sądu Okręgowego w Z. oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego w Z. oraz wyjaśniła, że o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu sędziego zadecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności brak zróżnicowanego doświadczenia zawodowego przede wszystkim nie stwierdzono aby obejmowało ono prowadzenie spraw o znacznym stopniu skomplikowania. Brak doświadczenia w sprawach bardziej złożonych, obejmujących kwestie problematyczne dowodowo ze skomplikowanym stanem prawnym, a także ograniczony zakres dziedzin, w których kandydatki legitymują się praktyką prawniczą, sprawiły w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, że żadna z nich nie daje gwarancji prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu rejonowego.

Powyższe skutkowało tym, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 6 marca 2019 r., podczas głosowania na kandydaturę skarżącej oddano 2 głosy „za”, 1 głos „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się”, w rezultacie czego kandydatura skarżącej nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Odwołaniem z 20 kwietnia 2019 r. A. D. zaskarżyła uchwałę w zakresie, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawić wniosku o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż. zarzucając jej naruszenie:

I. przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez niedokonanie faktycznej i rzetelnej oceny kandydatury skarżącej na równych zasadach, jak innych kandydatów przedstawionych Prezydentowi RP przez Krajową Radę Sądownictwa, jak i zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa w tym i innych postępowaniach i nieuwzględnienie przy podejmowaniu decyzji całokształtu osiągnięć, umiejętności i predyspozycji skarżącej, a poprzestanie jedynie na wrywkowej i niepełnej analizie informacji zawartych w zgromadzonej dokumentacji;

2. art. 57e § 1 i § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, poprzez przygotowanie oceny kandydatki na podstawie wrywkowej analizy spraw uznanych za nieskomplikowane, podczas gdy wykaz prowadzonych przez skarżącą spraw zawierał również sprawy o znacznym stopniu skomplikowania, obejmujące kwestie problematyczne dowodowo;

3. art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, poprzez nierozważenie wszechstronne sprawy i niewzięcie pod uwagę przy podejmowaniu uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa całej dokumentacji dołączonej do wniosku, tj. niewzięcie pod uwagę przy ocenie jej kandydatury pozytywnej oceny kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, pozytywnych opinii przełożonych, pozytywnej opinii Kolegium Sądu oraz pozytywnej oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów, przy jednoczesnym braku wskazania w treści uzasadnienia jakiegokolwiek negatywnej oceny i opinii dotyczącej osoby skarżącej oraz pominięcie okoliczności, że skarżąca legitymuje się poszerzonym zakresem dziedzin praktyki prawniczej, o czym świadczy prowadzenie zajęć na wyższej uczelni z dziedziny prawa rodzinnego; poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny kandydatury skarżącej a mianowicie materiału będącego podstawą oceny i przez to uznanie, że skarżąca nie spełnia wymogów do powołania jej na stanowisko sędziego sądu rejonowego, pomimo całkowitego braku podstaw

do wyciągnięcia takich wniosków na podstawie materiałów źródłowych, albowiem w treści dołączonej dokumentacji nie znajduje się żadna okoliczność na podstawie której można dokonać takiej oceny; poprzez niezastosowanie ustawowych kryteriów przy rozpoznawaniu i ocenie wniosku skarżącej o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego, tj. nieuwzględnienie oceny kwalifikacji kandydatki, doświadczenia zawodowego, opinii przełożonych, opinii Kolegium Sądu oraz oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów oraz zupełne pominięcie treści art. 103 ustawy o prokuraturze stanowiącego zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez prokuratora, co skutkowało przyjęciem, że kandydatka legitymuje się ograniczoną zakresem dziedzin praktyką prawniczą;

II. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 i art. 44 ust. 1 ustawy o KRS) w postaci art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez całkowity brak rzetelnego, indywidualnego uzasadnienia powodów nieprzedstawienia skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

W uzasadnieniu odwołania skarżąca przedstawiła argumenty popierające podniesione zarzuty.

W odpowiedzi na odwołanie Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2008 r. (SK 57/06, OTK-A 2008 Nr 4, poz. 63) podkreślił, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa jest niedopuszczalna. Natomiast konieczna jest kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli zagwarantowanych w tym przypadku w art. 60

Konstytucji RP, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej. Dlatego ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie powinna obejmować kontrolę postępowania pod względem jego zgodności z prawem, powinna być więc ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej *in casu* procedury oceny kandydata i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. W związku z tym zakres kognicji Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołanie w takiej sprawie jest ograniczony do kontroli pod względem legalności przestrzegania procedur prawnych w aspekcie stosowania jednolitych kryteriów i respektowania jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. Niedopuszczalna jest merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa co do oceny kwalifikacji kandydata. Kontrola Sądu Najwyższego nie oznacza więc, że uczestniczy on w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego.

Skarżąca zarzuciła uchwale naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, poprzez nierozważanie wszechstronne sprawy i niewzięcie pod uwagę przy jej podjęciu całej dokumentacji dołączonej do wniosku. Zdaniem skarżącej Krajowa Rada Sądownictwa przekroczyła granice swobodnej oceny i przez to uznała, że nie spełnia ona wymogów do powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu rejonowego oraz nie zastosowała ustawowych kryteriów przy rozpoznawaniu i ocenie jej wniosku o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Zdaniem skarżącej jej kandydatura została pozytywnie oceniona przez przełożonych, posiada ona pozytywne oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, pozytywną opinię Kolegium Sądu oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. Zdaniem skarżącej Krajowa Rada Sądownictwa pominęła też okoliczność, że legitymuje się ona poszerzonym zakresem wiedzy z dziedziny prawa rodzinnego oraz praktyki prawniczej, o czym świadczy prowadzenie przez nią zajęć na wyższej uczelni.

Powyższe zarzuty nie zasługują zdaniem Sądu Najwyższego na uwzględnienie. W orzecznictwie przyjmuje się, że przedmiotem sprawowanej przez sąd kontroli jest formalny aspekt dostępu do służby, związany z przestrzeganiem przez Krajową Radę Sądownictwa zastosowanych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy predyspozycji danej

osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania konkursowego. Mogłoby to oznaczać naruszenie uprawnień i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa wynikających z art. 179 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS. W konsekwencji ocena doboru kryteriów oraz znaczenie im przypisane pozostaje poza kompetencjami Sądu Najwyższego w zakresie przeprowadzania kontroli zgodności uchwały z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS). Wyjątek stanowią okoliczności, gdy przyjęte kryteria naruszają podstawowe zasady prawne (wyroki Sądu Najwyższego z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; z 20 września 2011 r., III KRS 13/11; z 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11). Ponadto, żadne z kryteriów oceny kandydatów nie ma charakteru decydującego. Nie jest też wymagane uszeregowanie kandydatów na podstawie wybranych kryteriów. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje ocena całościowa (kompleksowa) wynikająca z łącznego zastosowania wszystkich kryteriów. Stanowi to konsekwencję spoczywającego na Krajowej Radzie Sądownictwa obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13). Lista rekomendowanych kandydatów wyraża natomiast stanowisko Zespołu. Istotne jest przy tym zachowanie wymogów określonych przez art. 35 ust. 2 ustawy o KRS. Krajowa Rada Sądownictwa wykonuje więc swoje kompetencje na posiedzeniu plenarnym (art. 3 ust. 1 ustawy o KRS), opierając podjęte rozstrzygnięcie po wszechstronnym rozważeniu zgromadzonego w sprawie materiału, na podstawie udostępnionej dokumentacji, względnie wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli takie zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS). Samo stanowisko Zespołu nie jest jednak dla Krajowej Rady Sądownictwa wiążące (wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13).

Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma więc podstaw do przyjęcia, że Krajowa Rada Sądownictwa, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki niewybranego kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, w okolicznościach gdy uzasadnienie uchwały wskazuje, że o wyborze kandydata zadecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania

przyjętych kryteriów (wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12; z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12; z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12). Nie ma więc racji skarżąca zarzucając Krajowej Radzie Sądownictwa, że w podjętej uchwale pominęła okoliczności, że legitymuje się ona poszerzonym zakresem doświadczenia.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśnia, jakimi kryteriami kierowała się przy podejmowaniu decyzji o nieprzedstawieniu kandydata na wolne stanowisko sędziowskie. W uchwale wskazano, że o nieprzedstawieniu skarżącej zadecydował brak zróżnicowanego doświadczenia zawodowego, w tym liczba spraw o dużym stopniu skomplikowania. Okoliczność ta sprawiła zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, że skarżąca w niewystarczającym stopniu spełniła przesłankę określoną przez art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. Podkreślenia nadto wymaga okoliczność, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji zawodowych, a tym bardziej moralnych kandydata do pełnienia urzędu sędziego. Samo niezadowolenie lub subiektywne poczucie pokrzywdzenia skarżącej nie stanowi usprawiedliwionej podstawy do uwzględnienia zarzutu odwołania od uchwały, jeżeli skarżąca nie wskazała uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste zastosowanie wobec jej kandydatury nierównych lub dyskryminujących kryteriów dostępu do stanowiska sędziowskiego w porównaniu z innymi zgłoszonymi w tej procedurze konkursowej kandydaturami (wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., III KRS 6/08). Skarżąca we wniesionym odwołaniu zasadniczo polemizuje z ocenami dokonanyymi w zaskarżonej uchwale, nie precyzując zarzutów dotyczących naruszenia zasad równości i równego dostępu do służby publicznej, wynikających z art. 2 i art. 60 Konstytucji RP, wobec czego jej odwołanie nie mogło również zostać uwzględnione w zakresie pkt I.1 *petitum*.

Za nietrafiony Sąd Najwyższy uznaje również zarzut podniesiony w pkt I.2 *petitum* odwołania, w którym skarżąca podnosi, że przygotowanie jej oceny nastąpiło na podstawie wrywkowej analizy spraw przez nią prowadzonych, uznanych za nieskomplikowane, podczas gdy wykaz obejmował też sprawy

o znacznym stopniu skomplikowania, obejmujące kwestie problematyczne dowodowo.

Odnosząc się do powyższego Sąd Najwyższy wyjaśnia, że ocena kwalifikacji kandydata jest dokonywana pod względem prawidłowości i poziomu merytorycznego, jak również efektywności wykonywania powierzonych obowiązków służbowych, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności, a także podnoszenia kwalifikacji zawodowych i kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą oraz sposób zachowania wobec uczestników postępowania i współpracowników. Obowiązkiem sędziego wizytatora jest objęcie badaniem także akt spraw nieujętych w wykazie oraz względnie zwrócenie się do prezesa sądu lub jednostki organizacyjnej prokuratury o wskazanie sygnatur i przedstawienie akt takich spraw. Nie ma zatem racji skarżąca twierdząc, że w ocenie kwalifikacji przeprowadzonej na potrzeby niniejszego postępowania konkursowego uwzględniono jedynie część rozpoznawanych przez nią spraw, a w szczególności tych, które miały charakter nieskomplikowany.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę jako nieuzasadnione ocenia również zarzuty naruszenia przepisów postępowania wskazane w pkt II *petitum* odwołania. Merytoryczna analiza podniesionych przez skarżącą w tym punkcie zarzutów, które w istocie sprowadzają się do naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, skłania do wniosku, że omawiana norma nie określa wymaganej treści uzasadnienia. Sąd Najwyższy podkreśla, że pisemne motywy podjętej uchwały nie muszą być powtórzeniem całego zgromadzonego w sprawie materiału. Mając na uwadze cel i funkcje uzasadnienia oraz prawną ochronę interesów uczestników postępowania, wskazać należy, że Krajowa Rada Sądownictwa nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z kandydatów. Kandydaci znają własną sytuację i mogą ją porównać z osiągnięciami kandydata wybranego (wyroku Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 38/14). Co więcej, w pisemnym uzasadnieniu podjętej uchwały Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła motywy podjętego rozstrzygnięcia, którymi kierowała się podejmując decyzję o nieprzedstawieniu kandydatury skarżącej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 398¹⁴ k.p.c.

I.n