



Sygn. akt I NO 8/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 16 listopada 2017 r. w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy dotyczącej wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez asesora sądowego w sądzie powszechnym,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 lutego 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę i sprawę przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] z dnia 30 października 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako: „KRS” lub „Rada”) wyraziła sprzeciw wobec pełnienia obowiązków sędziego przez M. O. (dalej jako: „Skarżący” lub „Odwołujący”) – asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w M.. Podstawą wyrażenia sprzeciwu było niespełnienie przez Skarżącego jednego z kryteriów mianowania asesorem

sądowym – nieukończenie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, o którym stanowi art. 106h pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 52; dalej jako: „p.u.s.p”).

Po podjęciu powyższej uchwały, Radzie doręczono dodatkowe dokumenty, mające potwierdzać spełnienie przez Odwołującego ustawowych kryteriów mianowania wraz z wnioskiem M. O. o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Uchwałą nr [...] z dnia 16 listopada 2017 r. KRS postanowiła odmówić ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez Skarżącego. W podstawie prawnej uchwały podano art. 3 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia wskazano, że w przedłożonych przez Odwołującego dokumentach nie znajdował się taki, który potwierdzałby odbycie aplikacji ogólnej, prokuratorskiej lub sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W ocenie Rady, skoro M. O. nie spełnia łącznie wszystkich ustawowych kryteriów mianowania asesorem sądowym, to nie może pełnić obowiązków sędziego w sądzie powszechnym.

W konkluzji uzasadnienia uchwały wskazano, że złożone dokumenty nie stanowią nowych okoliczności w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, albowiem nie usuwają one podstawy wyrażenia sprzeciwu.

Pismem z dnia 1 lutego 2018 r. Skarżący wniósł odwołanie od ww. uchwały. W treści odwołania zarzucił jej naruszenie:

1. art. 106h pkt 2 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym ustawą 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. z 2017 r., poz. 1139; dalej jako: „nowelizacja ustawy o KSSiP”), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że ustawowym kryterium do mianowania asystenta sędziego, który zdał egzamin sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w 2016 r., na stanowisko asesora sądowego jest uprzednie ukończenie aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, pomimo że stosowanie tego przepisu jest wyłączone w stosunku do asystentów sędziego na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 12 nowelizacji ustawy o KSSiP;

2. art. 3 ust. 1 pkt 2a i art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez podjęcie uchwały o odmowie ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego, pomimo że w dniu 11 listopada 2017 r. Skarżący złożył osobiście w siedzibie KRS wszystkie wymagane dokumenty, które jako nowa okoliczność stanowiły podstawę do ponownego rozpatrzenia sprawy;

3. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez podjęcie uchwały z pominięciem wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, która potwierdzała spełnienie wszystkich przesłanek ustawowych do powierzenia obowiązków sędziego asesorowi sądowemu na chwilę podjęcia uchwały.

Powyższe zarzuty zostały rozwinięte w treści odwołania. Skarżący wskazał w nim, że zaskarżona uchwała KRS nr [...] została podjęta jeszcze przed doręczeniem mu uchwały nr [...] z dnia 30 października 2017 r. Odwołujący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w dniu 5 grudnia 2017 r., przy czym dopiero w dniu 19 stycznia 2018 r. doręczono mu odpis uchwały z dnia 16 listopada 2017 r. wraz z uzasadnieniem. W ocenie Skarżącego, takie działanie Rady narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, statuujący prawo do sądu.

W dalszej kolejności M. O. podniósł, że o brakach w dokumentacji asesorów dowiedział się z informacji prasowych na przełomie października i listopada 2017 r. W dniu 11 listopada 2017 r. złożył w siedzibie KRS komplet wymaganych dokumentów, tj. m.in. dokument poświadczający zdanie egzaminu sędziowskiego. Ponadto, w aktach jego sprawy znajdowały się także dokumenty przekazane przez Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 106i § 7 p.u.s.p., tj. informacja od Komendanta Stołecznego Policji o braku danych dotyczących osoby Odwołującego w policyjnych systemach informatycznych oraz informacja z Krajowego Rejestru Karnego o niefigurowaniu w jego zbiorach.

W ocenie Skarżącego, na chwilę podjęcia zaskarżonej uchwały, KRS była w posiadaniu wszystkich wymaganych prawem dokumentów koniecznych do powierzenia kandydatowi na stanowisko asesora obowiązków sędziego.

Zdaniem Odwołującego, nową okolicznością w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy KRS były właśnie dokumenty, które złożył on w dniu 11 listopada 2017 r.

W dalszej części odwołania M. O. podniósł, że jest dla niego całkowicie

niezrozumiałym stanowisko KRS, że nie dołączył on odpisu dyplomu ukończenia aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w sytuacji gdy jako asystent sędziego, który w 2016 r. zdał egzamin sędziowski, nie musiał on ukończyć żadnej aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, aby zostać wpisanym na listę kwalifikacyjną, a następnie mianowanym na stanowisko asesora sądowego. W jego ocenie, wydanie zaskarżonej uchwały świadczy o nierozróżnianiu przez KRS kandydatów na asesorów w postaci aplikantów sędziowskich, którzy w latach 2011-2016 ukończyli aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i zdali egzamin sędziowski (art. 15 ust. 1 pkt 1 nowelizacji ustawy o KSSiP) od asystentów sędziego i referendarzy sądowych, którzy w latach 2011-2016 zdali egzamin sędziowski, a więc nie odbyli aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP).

Skarżący za zdumiewające uznaje twierdzenie KRS, że wystarczające jest złożenie dyplomu aplikacji ogólnej, gdyż żaden przepis takiego wymogu nie przewiduje. Twierdzenie to świadczy o niezauważeniu różnicy pomiędzy zlikwidowaną aplikacją ogólną, a nową aplikacją sędziowską i prokuratorską, o której mowa w aktualnym brzmieniu art. 106h pkt 2 p.u.s.p., a który to przepis należy interpretować w powiązaniu z nowym brzmieniem art. 33a i art. 33b ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.).

Co więcej zdaniem M. O., uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest bardzo lakoniczne i w zasadzie odnosi się do nowego brzmienia art. 106h pkt 2 p.u.s.p., który nie znajduje zastosowania do osób, które dokonały wyboru stanowisk asesorskich w sierpniu 2017 r. w siedzibie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

W oparciu o ww. zarzuty, Skarżący wniósł o przyjęcie odwołania do rozpoznania oraz uchylenie uchwały KRS z dnia 16 listopada 2017 r., nr [...], wydanej w przedmiocie odmówienia ponownego rozpatrzenia sprawy, jako sprzecznej z prawem oraz skierowanie sprawy do KRS celem ponownego rozpoznania.

Pismem z dnia 28 lutego 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania, w całości podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej

uchwale.

Dodatkowo Rada wskazała, że w jej opinii art. 15 ust. 1 i pkt 2 nowelizacji ustawy o KSiP w zw. z art. 106i p.u.s.p. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej mianowania asesora sądowego – niezbędne jest bowiem zastosowanie także art. 106h p.u.s.p. Analiza spornych przepisów musi być dokonywana nie tylko z perspektywy praw podmiotowych przysługujących kandydatom na asesora sądowego, ale również w kontekście ustrojowym. Asesor sądowy w sądzie powszechnym jest bowiem mianowany w celu pełnienia obowiązków sędziego, a zatem dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości i szerzej: dla wykonywania władzy państwowej – władzy sądowniczej. W demokratycznym państwie prawnym nie ma miejsca na „niepewność” co do prawnej legitymacji funkcjonariusza publicznego do sprawowania władzy. W przypadku władzy sądowniczej, prawna podstawa jej sprawowania musi być jednoznaczna i precyzyjna. Stanowisko sędziego i asesora sądowego nie służy realizacji indywidualnych aspiracji, ani nie jest zawodem, który można dowolnie wybrać. Dlatego też z uwagi na tę wyraźną pozycję ustrojową asesora sądowego niezbędne było dokonanie ścisłej wykładni przepisów zastosowanych w przedmiotowym postępowaniu. Asesor sądowy wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem prawidłowość jego umocowania ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obywateli i pewności obrotu prawnego.

Odnosić należy, że pismem z dnia 26 września 2018 r. Skarżący cofnął odwołanie od uchwały KRS nr [...] z dnia 30 października 2017 r., w wyniku czego postępowanie sądowe przed Sądem Najwyższym zostało w tej sprawie umorzone postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2018 r., sygn. akt I NO 7/18.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Na zasadach określonych w art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, uczestnik postępowania toczącego się przed Radą ma prawo wnieść odwołanie do Sądu Najwyższego od uchwały podjętej przez KRS w sprawie indywidualnej, do której należy sprawa dotycząca pozostawienia bez rozpatrzenia zgłoszenia na stanowisko

sędziowskie. Kognicja Sądu Najwyższego w takiej sprawie ogranicza się jednak do zbadania zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, przy odpowiednim stosowaniu przepisów postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11, LEX nr 1001318, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2017 r., III KRS 11/17, LEX nr 2334873, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17, LEX nr 2350660).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84; dalej jako: „ustawa o KRS”), w przypadku ujawnienia nowych okoliczności Rada może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania ponownie rozpatrzyć sprawę.

Analiza stanu faktycznego sprawy prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała KRS z dnia 16 listopada 2017 r., nr [...], narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2a ustawy o KRS.

Istota sporu sprowadza się do oceny, czy istniała podstawa do pozostawienia bez rozpoznania wniosku Odwołującego o ponowne rozpatrzenie jego sprawy w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu wobec pełnienia obowiązków sędziego przez Skarżącego wyrażonego w uchwale KRS z dnia 30 października 2017 r., nr [...], ze względu na niespełnienie przesłanki ukończenia aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 106h pkt 2 p.u.s.p.), w sytuacji gdy Odwołujący złożył nowe dokumenty i wskazał na nową argumentację prawną.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. akt III KRS 224/13: „(...) unormowana przepisem art. 45 ust. 1 ustawy o KRS instytucja ponownego rozpoznania sprawy zbliżona jest do instytucji wznowienia postępowania, jednakże wobec wyraźnego ustawowego wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz braku odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa, regulację art. 45 należy traktować jako odrębną od unormowań tychże aktów i zarazem kompleksową. Powołany przepis umożliwia Radzie ponowne rozpoznanie sprawy (z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania) w razie spełnienia jednej, ale koniecznej przesłanki, jaką jest ujawnienie nowych okoliczności. Wspomniana wyżej odrębność i samodzielność regulacji instytucji ponownego rozpoznania sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa przemawia

przeciwko wąskiej, stosowanej w drodze analogii do kodeksowej przesłanki wznowienia postępowania, wykładni omawianego kryterium dopuszczalności tejże instytucji. Nowe okoliczności to zarówno te, które istniały w trakcie poprzedniego rozpoznawania sprawy, lecz nie były znane tak Radzie i uczestnikom postępowania, jak i okoliczności zaistniałe już po zakończeniu postępowania, a dotyczące istoty sprawy i mogące mieć wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia”. Na podobnym stanowisku Sąd Najwyższy stanął w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt III KRS 18/12.

Należy uznać, że taka formuła instytucji ponownego rozpoznania sprawy może znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy zajdą nowe okoliczności polegające na złożeniu nowych dokumentów przez zainteresowanego, które wystarczają do ponownego rozpoznania sprawy, jak i ujawnienia nowego poglądu prawnego przez SN, odmiennego w stosunku do reprezentowanego przez KRS w kwestii podstaw do złożenia sprzeciwu wobec pełnienia urzędu sędziego przez asesora – a wyrażonego po dacie podjęcia zaskarżonej uchwały.

Ustawodawca przewiduje określoną drogę dojścia do stanowiska sędziego (sądu rejonowego). Model postępowania nominacyjnego sędziego zmieniał się w ostatnim okresie i miał inny charakter „konkursowy” w okresie do dnia 21 czerwca 2017 r., a inny w okresie od tej daty. Nowy sposób dojścia do stanowiska sędziego przyjęto po dniu 21 czerwca 2017 r. wraz z datą wejścia w życie nowelizacji ustawy o KSSiP. Dotychczasowy model uniwersalny (konkursowy) przełamano wprowadzając - obok dotychczasowej drogi konkursowej – wyłom w postaci ścieżki pozakonkursowej dla najlepszych absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Właśnie tej kwestii dotyczy nowelizacja ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. Nowy model zakłada przyznanie preferencji na rzecz jednej z dróg dojścia do zawodu sędziego i jednej grupy podmiotów.

Przyjęto, iż aplikacja sędziowska odbywana w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz sądach jest od dnia 21 czerwca 2017 r. podstawową – pozakonkursową – drogą dojścia do zawodu sędziego, z możliwością równoległej drogi zgłaszania się kandydatów do służby sędziowskiej z innych zawodów prawniczych – w drodze konkursu.

Kandydaci mający inne kwalifikacje zawodowe niż absolwenci Krajowej

Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, mogą ubiegać się o stanowiska sędziowskie nadal tylko w trybie konkursowym na dotychczasowych zasadach.

Wreszcie, zmiany polegają na tym, że docelowo wyłączono możliwość ubiegania się o urząd sędziego osób zatrudnionych na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego i asesora prokuratury.

Podkreślić w tym miejscu należy, że artykuł 106h p.u.s.p. został zmieniony nowelizacją ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. z mocą od dnia 21 czerwca 2017 r., stanowiąc na przyszłość, że na stanowisko asesora sądowego może być mianowany ten, kto: spełnia warunki określone w art. 61 § 1 pkt 1-4 (pkt 1); ukończył aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (pkt 2) oraz złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski (pkt 3). Zgodnie z tym przepisem, warunkiem koniecznym do mianowania asesorem sądowym jest ukończenie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, wobec czego referendarze sądowi i asystenci sędziów, którzy takiej aplikacji nie ukończyli, z dniem jego wejścia w życie pozbawieni zostali możliwości mianowania asesorem sądowym na przyszłość. Dla jednej grupy osób referendarzy sądowych i asystentów sędziów, którzy w latach 2011-2016 zdali egzamin sędziowski, stworzono ustawową regulację przejściową (zob. w tym zakresie szczegółową argumentację Sądu Najwyższego zawartą w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 4/18). Mianowicie to art. 15 nowelizacji ustawy o KSSiP jest normą przejściową i przepisem szczególnym w stosunku do art. 106h pkt 2 p.u.s.p., bowiem nadaje on osobom określonym w art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP, tj. referendarzom sądowym i asystentom sędziów, którzy w latach 2011-2016 zdali egzamin sędziowski, uprawnienia do uzyskania statusu asesora sądowego, pomimo, że osoby te nie ukończyły aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 4/18, w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 5/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 6/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 7/18, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III KRS 8/18 oraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r., I NO 49/18).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że Krajowa Rada Sądownictwa wymagała złożenia dokumentu potwierdzającego odbycie przez Odwołującego aplikacji w Krajowej Szkole

Sądownictwa i Prokuratury, bez którego to dokumentu można było ponownie ocenić czy Skarżący spełnia kryteria ustawowe do mianowania go asesorem sądowym.

W tym miejscu odnieść należy się jeszcze do zawartej w odpowiedzi na odwołanie „ustrojowej” argumentacji Rady, sprowadzającej się do przyjęcia założenia, że w przypadku sędziów i asesorów sądowych – jako wykonawców władzy państwowej – nie może być żadnych wątpliwości w zakresie ich legitymacji do pełnienia swych funkcji. Zdaniem KRS, przemawia to za przyjęciem rygorystycznej wykładni spornych przepisów i stanowi swoistą „ochronę” zaufania do wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem osób wykonujących zadania wymiaru sprawiedliwości (s. 5 odpowiedzi na odwołanie). Sąd Najwyższy odnosi się krytycznie do przedmiotowego poglądu. Istota zarzutu jaki poczyniony został zaskarżonej uchwale KRS nie jest bowiem związana z przyjęciem odpowiedniej wykładni (rygorystycznej lub liberalnej) konkretnych przepisów, ale sprowadza się do swoistego „niezauważenia” (pominięcia) przepisów przejściowych, jakie zawiera nowelizacja ustawy o KSSiP z dnia 11 maja 2017 r. Niezastosowanie tych regulacji (w szczególności art. 15 ust. 1 pkt 2 nowelizacji ustawy o KSSiP) stanowi naruszenie prawa i niezależne jest od przyjętej wykładni przepisów (rygorystycznej lub liberalnej).

Nie rozważywszy wszechstronnie przesłanek zastosowania instytucji ponownego rozpatrzenia sprawy i podejmując w tym zakresie decyzję odmowną bez uwzględnienia należycie relacji powołanych przepisów, stanowiących podstawę wyrażenia sprzeciwu, jak i właściwej oceny złożonych nowych dokumentów, Krajowa Rada Sądownictwa naruszyła przepisy art. 33 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, co przemawia za uchyleniem zaskarżonej uchwały na mocy art. 398¹⁵ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.) w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Uchylenie zaskarżonej uchwały aktualizuje obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa.