



Sygn. akt I NO 105/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

w sprawie z odwołania K. K. M.

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

W dniu 6 marca 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „KRS”; „Rada”) podjęła uchwałę w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Żarach, ogłoszonym w M.P. 2018, poz. 797 (uchwała nr [...]; dalej: „uchwała”). W przedmiotowej uchwale, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019, poz. 84; dalej: „ustawa o

KRS”), Rada postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie żadnej z osób, które zgłosiły swoje kandydatury na jedno wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

Na wyżej wymienione stanowisko zgłosiły się:

- Pani A. M. D. – prokurator Prokuratury Rejonowej w K.;
- Pani K. K. M. – adwokat.

Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa zostało poprzedzone pracami zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „Zespół”).

Zespół na posiedzeniu w dniu 4 marca 2019 r. zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami. Po przeprowadzeniu narady stwierdził, że zgromadzone materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Następnie przeprowadzono głosowanie w przedmiocie rekomendowania KRS zgłoszonych kandydatur. Wynik głosowania przedstawiał się następująco:

- na kandydaturę Pani A. D. oddano głosów: 0 „za”, 0 „przeciw”, 3 „wstrzymujących się”;
- na kandydaturę Pani K. K. M. oddano głosów: 0 „za”, 0 „przeciw”, 3 „wstrzymujące się”.

W wyniku głosowania, Zespół przyjął stanowisko o nierekomendowaniu Krajowej Radzie Sądownictwa żadnego z kandydatów na jedno wolne stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Ż..

Zespół uznał, że Kandydatki spełniają formalne przesłanki powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego, lecz informacje zgromadzone na temat ich doświadczenia zawodowego nie dowodzą, by było one zróżnicowane, w szczególności, aby obejmowało prowadzenie spraw o znacznym stopniu skomplikowania. W konsekwencji Zespół uznał, że żadna z kandydatek nie daje gwarancji prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu rejonowego.

Następnie stanowisko to podzieliła również Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu plenarnym w dniu 6 marca 2019 r., na którym podjęto zaskarżoną uchwałę.

KRS stwierdziła, że kandydatki biorące udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 61 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.) 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.).

Na posiedzeniu plenarnym 6 marca 2019 r. Krajowa Rada Sądownictwa, po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, przeprowadzeniu dyskusji, zapoznaniu się ze zgromadzonym w sprawie materiałem i po jego wnikliwej analizie, podzieliła stanowisko Zespołu, że obydwie kandydatki nie powinny zostać objęte wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

W dniu 25 kwietnia 2019 r. (data wpływu do Biura KRS) K. K. M. (dalej: „Odwołująca się”) złożyła odwołanie od wyżej wskazanej uchwały KRS, wskazując, że uchwałę tę zaskarża, na podstawie art. 44 ustawy o KRS w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.; dalej: „k.p.c.”), w zakresie, w części dotyczącej Odwołującej się K. K. M. , w zakresie, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS; Rada) nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie K. K. M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

Zaskarżonej uchwale Odwołująca się zarzuciła:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 44 ust. 1 ustawy) w postaci art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji RP, tj. naruszenie zasady równości wobec prawa w zakresie dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach poprzez niewłaściwe (z pominięciem doświadczenia zawodowego, kwalifikacji i oceny kwalifikacyjnej sporządzonej przez sędziów wizytatorów oraz poparcia środowiska sędziowskiego udzielonego skarżącej) wskazanie w uzasadnieniu przesłanek, jakimi kierowała się Rada przy podejmowaniu decyzji o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury Odwołującej się, co wyklucza dopełnienie przez Radę wymagania rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i zachowania przez nią

wynikających z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP zasad równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym lub społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych: niedokonanie faktycznej i rzetelnej oceny kandydatury skarżącej na równych zasadach, w oparciu o jednakowe przejrzyste i sprawiedliwe kryteria, albowiem w treści uzasadnienia Uchwały Rady nie wskazano jakie były poszczególne zastosowane przez Radę kryteria w odniesieniu do konkretnych kandydatek, a tym samym niemożliwe jest ustalenie czy w odniesieniu zarówno do A. D., jak i K. K. M. Rada zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne

2. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy – treść Uchwały (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. i art. 44 ust. 1 ustawy o KRS) w postaci art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 oraz art. 42 ust. 1 ustawy:

1. przez nierozważenie w sposób wszechstronny sprawy i niewzięcie pod uwagę przy podejmowaniu Uchwały przez Radę całej dokumentacji dołączonej do wniosku, pozytywnych ocen kwalifikacji skarżącej sporządzonych przez sędziów wizytatorów, opinii Kolegium Sądu Okręgowego w Z., oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Z., a także bogatego, wszechstronnego i różnorodnego doświadczenia zawodowego Odwołującej się, ustawicznego kształcenia się przez Odwołującą się, a także jej działalności społecznej;

2. przez podjęcie uchwały z częściowym pominięciem złożonej przez kandydatkę dokumentacji;

3. przez przekroczenie granic swobodnej oceny kandydatury Odwołującej się i przez to uznanie, że nie spełnia ona przesłanek do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego, pomimo braku podstaw do wyciągnięcia takich wniosków na podstawie przedłożonych materiałów, nadto przejawiającej się w braku rzeczywistego odniesienia się do opinii wizytatorów którzy rekomendowali osobę skarżącą jako osobę, która nie tylko spełnia wymagania ustawowe stawiane kandydatom na urząd sędziego sądu rejonowego, ale i jest należycie przygotowana do objęcia tego stanowiska, jakiegokolwiek odniesienia się do wyników głosowania

Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Z. (poza stwierdzeniem, że zostały one „uwzględnione” przez Radę), co implikowało arbitralne uznanie, iż skarżąca „nie daje gwarancji wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu rejonowego”;

4. przez niezastosowanie ustawowych kryteriów przy rozpoznawaniu i ocenie wniosku skarżącej o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż., tj. rzeczywiste nieuwzględnienie kwalifikacji kandydatki, wykształcenia zarówno w postaci studiów magisterskich jak i podyplomowych, licznych szkoleń odbywanych regularnie od czasu zakończenia studiów prawniczych, jej różnorodnego doświadczenia zawodowego, zdobytego zarówno w okresie zatrudnienia w sądzie rejonowym (stanowiska: stażystka, asystent sędziego w wydziałach: grodzkim, karnym oraz rodzinnym i nieletnich; wieloletnie pełnienie funkcji kuratora społecznego w Zespole Kuratorskiej Służby Sądowej wykonującej orzeczenia w sprawach karnych), podczas odbywania aplikacji adwokackiej, a także zdobytego w indywidualnej kancelarii adwokackiej, której skarżąca jest właścicielką oraz oceny dotychczasowego dorobku zawodowego i kwalifikacji dokonanej przez sędziów wizytatorów, opinii Kolegium Sądu Okręgowego w Z. oraz najwyższej oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Z.;

5. przez nienależyte uzasadnienie zaskarżonej Uchwały i niewyjaśnienie motywów, jakie legły u jej podstaw, a w szczególności niepełne przedstawienie kandydatury skarżącej i pominięcie szeregu okoliczności istotnych z punktu widzenia kryteriów oceny z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, które wskazywały na jej bogate, a przy tym różnorodne doświadczenie zawodowe, kwalifikacje oraz umiejętności przydatne na stanowisku sędziego;

6. przez brak wskazanie w treści uzasadnienia Uchwały kryteriów zastosowanych przez Radę w odniesieniu do poszczególnych kandydatek biorących udział w procedurze nominacyjnej, a tym samym niemożność ustalenia, czy i jakie kryteria były stosowane, a w szczególności, czy miały one walor przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych;

7. przez błędną wykładnię art. 35 ust. 2 ustawy o KRS na skutek przyjęcia, że wskazane w punkcie 1 tego przepisu kryterium doświadczenia

zawodowego obejmuje w szczególności „prowadzenie spraw o znacznym stopniu skomplikowania”, podczas gdy pod uwagę należy wziąć wieloletni staż pracy, różnorodność wykonywanych czynności i sprawowanych funkcji oraz zajmowanych stanowisk/wykonywanych zawodów;

8. przez niewskazanie w treści uzasadnienia uchwały, którego z kryteriów określonych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS nie spełnia kandydatura Odwołującej się i niewskazanie w treści uzasadnienia żadnej okoliczności, która miałoby wskazywać na faktyczny brak kwalifikacji skarżącej do objęcia stanowiska sędziego sądu rejonowego, a także jedynie niepełne (bez podania większości dostępnych dla Zespołu informacji dotyczących wykształcenia skarżącej oraz jej zróżnicowanego doświadczenia zawodowego zdobytego od zakończenia studiów) przedstawienie kandydatury skarżącej zarówno podczas posiedzenia Rady 6 marca 2019 r., jak i w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały, a zatem *de facto* brak uzasadnienia powodów nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego rejonowego, zamiast tego wskazanie, iż zarówno do skarżącej jak Pani A. D. powodem nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania żadnej z ww. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż. jest „(...) brak zróżnicowanego doświadczenia zawodowego, przede wszystkim nie stwierdzono, aby obejmowało ono prowadzenie spraw i znacznym stopniu skomplikowania”, bez wyjaśnienia w uzasadnieniu Uchwały sytuacji poszczególnych kandydatek w aspekcie przyjętych przez Radę kryteriów oceny;

9. przez sprzeczność uzasadnienia z decyzją przejawiającą się we wskazaniu bardzo dobrej oceny sędziów wizytatorów, którzy zgodnie uznali, że Odwołująca się jest „należycie przygotowana do sprawowania urzędu sędziego sądu rejonowego”, pozytywnej opinii Kolegium Sądu Okręgowego w Z. oraz pozytywnej oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Z. (51 głosy „za”, 7 „przeciw”, 6 „wstrzymujących się”), przy jednoczesnym braku rekomendacji skarżącej do powołania na stanowisko sędziego rejonowego w Sądzie Rejonowym w Ż..

Wobec powyższego Odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jej osoby i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Ponadto Odwołująca się wniosła:

1. „z daleko posuniętej ostrożności”, o przyjęcie odwołania do rozpoznania z uwagi na jego oczywiste uzasadnienie (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy);

2. rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Jednocześnie Odwołująca się wskazała, że „ma wiedzę co do poglądów wyrażanych w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego, które wskazują, że w postępowaniu z odwołania od uchwały KRS w sprawie indywidualnej nie mają zastosowania art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ k.p.c., co oznacza, że Sąd Najwyższy nie może odmówić przyjęcia odwołania do rozpoznania”. Jednak mając na uwadze, że w przeszłości orzecznictwo Sądu Najwyższego nie było w tym zakresie jednolite, Odwołująca się wniosła o przyjęcie odwołania do rozpoznania z uwagi na jego oczywiste uzasadnienie.

W odpowiedzi na powyższe odwołanie, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o oddalenie odwołania w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie niniejszych rozważań Sąd Najwyższy podkreśla, że zgodnie z treścią przywoływanego już art. 44 ust. 1 ustawy o 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. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego, a tym bardziej jego kontrkandydatów (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 13 listopada 2012 r., III KRS 32/12), a w konsekwencji decydowania o tym, który z nich powinien zostać rekomendowany Prezydentowi RP do powołania na urząd sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z

6 października 2016 r., III KRS 24/16). Przeciwny pogląd prowadziłby wprost do podważenia konstytucyjnych kompetencji Rady.

Rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, a następnie przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów, stanowią jedno z najistotniejszych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Są one immanentnie powiązane z konstytucyjnym obowiązkiem Rady trwania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, określonym w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej. W kontekście powyższego należy wręcz stwierdzić, że obowiązki te wpisane są w istotę Krajowej Rady Sądownictwa.

Sąd Najwyższy nie może więc zastępować KRS w jej ustawowo wyznaczonym zadaniu, jakim jest rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, ani nie może przeprowadzić powtórnego badania ich kwalifikacji zawodowych lub moralnych (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 14 lipca 2016 r., III KRS 17/16; z 24 kwietnia 2019 r., I NO 27/19).

Brak kognicji Sądu Najwyższego do merytorycznego rozpatrywania kandydatów, nie oznacza jednakże, że sposób dokonania przez KRS oceny kandydatów nie podlega sądowej kontroli. Przeciwnie, przedmiot postępowania w kwestii oceny postępowania i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym podlega kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom. W szczególności kontroli sądowej podlega wynikające z art. 60 Konstytucji RP prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, co w konsekwencji oznacza, że kognicja Sądu Najwyższego obejmuje badanie, czy Rada przestrzegała w postępowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W przypadku gdyby Sąd Najwyższy powziął w tym zakresie wątpliwości, mógłby – na zasadzie wyjątku w ramach badania zgodności z prawem uchwały Rady – dokonać porównania poszczególnych kandydatów, celem ustalenia jednolitości zastosowanych do nich kryteriów przez Radę (por. wyroki Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2012 r., III KRS 6/12; z 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13; z 5 sierpnia

2011 r., III KRS 9/11; z 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15; z 24 kwietnia 2019 r., I NO 27/19).

Podkreślić ponadto należy, że Sąd Najwyższy w sytuacji, gdy Rada dochowała procedur ustawowych, nie może dokonywać oceny zasadności przyjęcia określonych kryteriów. Ograniczenie to w szczególności dotyczy sytuacji, w których pomiędzy kandydatami nie zachodzą ekstremalne różnice, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16; z 4 kwietnia 2017 r., III KRS 5/17; z 13 lipca 2017 r., III KRS 16/17).

Zarzuty sformułowane przez Odwołującą się należy rozpatrywać biorąc za punkt wyjścia powyższe ustalenia. Stosownie do nich za bezzasadne należy uznać zarzuty naruszenia prawa materialnego. Stanowią one bowiem wynik niezadowolającego z perspektywy Odwołującej się rezultatu oceny jej kandydatury przez KRS.

Przebieg postępowania przez KRS był zgodny z przepisami ustawy o KRS, a także Regulaminu KRS. Kryterium, które zostało wyróżnione przez Zespół, a następnie Radę, było zróżnicowanie doświadczenia zawodowego kandydatek, w tym w szczególności prowadzenie spraw o znacznym stopniu skomplikowania. Kryterium to zostało zastosowane konsekwentnie zarówno w odniesieniu do A. D., jak i odwołującej się K. K. M.. W uchwale Rada podkreśliła, że „brak doświadczenia w sprawach bardziej złożonych, obejmujących kwestie problematyczne dowodowo czy ze względu na skomplikowany stan prawnym a także ograniczony zakres dziedzin w których kandydatki legitymują się praktyką prawniczą sprawiły, że w ocenie Rady żadna z nich nie daje gwarancji prawidłowego wykonywania obowiązków orzeczniczych na poziomie sądu rejonowego” (s. 5 uchwały). Tym samym za nietrafny należy uznać zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym lub społecznym, jak również braku jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. Rada w sposób jasny przedstawiła w skarżonej uchwale kryteria, które zostały w sposób konsekwentny zastosowane przy ocenie obu Kandydatek.

Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji wynika, że w procesie nominacyjnym Rada uwzględniła wszystkie udokumentowane kwalifikacje i osiągnięcia zawodowe Odwołującej się. Rada wzięła pod uwagę zarówno opinie Kolegium Sądu Okręgowego w Z., ocenę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Z., ocenę wizytatorów, wykształcenie Kandydatki, jak i jej kwalifikacje, w szczególności doświadczenie zawodowe.

Jak wyżej podkreślono, uwzględnienie całokształtu okoliczności, nie oznacza, że Rada nie może w ramach konkretnego postępowania wyróżnić określonego kryterium. To, które kryterium lub kryteria zostaną wyróżnione, zależy od stanu faktycznego sprawy. W niektórych przypadkach będzie to więc wynik głosowania kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów, w innych ocena kwalifikacyjna oraz doświadczenie zawodowe kandydatów itd.

Kwestia wyróżnienia określonego kryterium oraz zastosowania go do oceny kandydatów, jeśli pozostaje ono w zgodności z prawem, wykracza poza zakres kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem. Istotne jednak jest, aby dane kryterium zostało zastosowane w sposób konsekwentny do oceny wszystkich kandydatów. W przedmiotowej sprawie tak właśnie było. Konsekwentnie nie można uznać zasadności zarzutu naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Sformułowane przez odwołującą się zarzuty naruszenia prawa są więc w istocie formą polemiki z dokonającą przez Radę oceną jej kandydatury i stanowią wyraz niezadowolenia z podjętego przez Radę stanowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że odwołująca się nie wykazała dostatecznie, aby zaskarżona uchwała była sprzeczna z prawem, stąd też – na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS – orzekł jak w sentencji.