



Sygn. akt I NO 117/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A. C.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 3 kwietnia 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 713, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2019 r.

1. uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym oraz w punkcie drugim w odniesieniu do A. C. i przekazuje w tym zakresie sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa;

2. odrzuca odwołanie w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „Rada” lub „KRS”) uchwałą nr [...] z 3 kwietnia 2019 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia

urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., ogłoszonym w Monitorze Polskim 2018, poz. 713 (dalej: „uchwała”), postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie M. C. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P.;
2. nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie A. D. C. i P. J. K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P..

W ramach postępowania, w którym zapadła skarżona uchwała, na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P., zgłosili się:

1. A. D. C. – sędzia Sądu Rejonowego w P.;
2. P. M. C. – sędzia Sądu Rejonowego w P.;
3. P. J. K. – sędzia Sądu Rejonowego w Ż..

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Wiceprzewodniczący Rady wyznaczył zespół, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2018, poz. 389 ze zm.; dalej: u.KRS).

Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa, na posiedzeniu, które odbyło się 1 kwietnia 2019 r., przeprowadził głosowanie nad zgłoszonymi kandydaturami, którego wyniki przedstawiają się następująco:

- A. D. C. – 3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw” oraz 0 „wstrzymujących się”;
- P. M. C. – 1 głos „za”, 0 głosów „przeciw”, 2 „wstrzymujące się”;
- P. J. K. – 0 głosów „za”, 0 „przeciw”, 3 „wstrzymujące się”.

W wyniku powyższego głosowania zespół członków KRS postanowił rekomendować Radzie na jedno wolne stanowisko sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P. kandydaturę A. D. C. .

Na posiedzeniu KRS 3 marca 2019 r. przeprowadzono głosowanie, w którym na:

1. A. D. C., w obecności 13 osób, oddano 7 głosów „za”, 1 głos „przeciw” oraz 4 głosy „wstrzymujące się”, w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów;

2. P. M. C., w obecności 16 osób, oddano 11 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” oraz 2 głosy „wstrzymujące się”;

3. P. J. K., w obecności 16 osób, oddano 0 głosów „za”, 4 głosy „przeciw” oraz 11 głosów „wstrzymujących się”.

W wyniku tego głosowania, wymaganą przez ustawę bezwzględną liczbę głosów uzyskała jedynie kandydatura P. M. C.. W ocenie Rady „Pan P. M. C. jest najlepszym kandydatem w niniejszej procedurze nominacyjnej. Posiada kwalifikacje merytoryczne oraz długoletnie doświadczenie zawodowe, a także wszechstronną, stale pogłębianą wiedzę prawniczą, którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej, dając rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku sędziego sądu okręgowego w Sądzie Okręgowym w P.” (k. 9).

W dniu 29 kwietnia 2019 r. do KRS wpłynęło odwołanie A. D. C. (dalej: „odwołująca się”), w którym odwołująca się zaskarżyła w całości uchwałę KRS, zarzucając jej:

1. naruszenie art. 37 ust. 1 i art. 21 ust. 2 u.KRS przez dopuszczenie do istotnej zmiany składu Rady podczas głosowania nad poszczególnymi kandydaturami;

2. naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS przez:

– sprzeczną ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a przez to dowolną ocenę kandydatury odwołującej się, dokonanie oceny bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszelkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji przez pominięcie okoliczności, że konkurs dotyczył zgłoszenia na stanowisko Sędziego Sądu Okręgowego w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i przyjęcie, że różnorodność szkoleń jest bardziej istotna niż liczba szkoleń z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych;

– podjęcie uchwały w oparciu o pozaustawowe kryterium doboru kandydatów, tj. terminowość sporządzenia uzasadnień i procent zaskarżalności wyroków, różnorodność szkoleń z jednoczesnym pominięciem wniosków płynących

z opinii sędziego wizytatora i stanowiska zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa, z których wynika wysoka ocena jej kwalifikacji zawodowych;

- przekroczenie granic swobodnej oceny kandydatury odwołującej się, poprzez pominięcie opinii zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa, który rekomendował odwołującą się jako osobę, która w najwyższym stopniu spełnia wymagania stawiane kandydatom na urząd sędziego sądu okręgowego i wskazał okoliczności, które przemawiały za udzieleniem takiej rekomendacji, w sytuacji gdy Rada w swojej uchwale nie tylko nie odniosła się w żaden sposób do rekomendacji zespołu, ale również sama nie dokonała odmiennej oceny;

- sprzeczną ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a przez to dowolną ocenę kandydatury odwołującej się, dokonanie oceny bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszelkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji poprzez pominięcie okoliczności, że konkurs dotyczył zgłoszenia na stanowisko Sędziego Sądu Okręgowego w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zaś staż pracy odwołującej się w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych ponad trzykrotnie przewyższa staż pracy P. M. C. w tym pionie, a także przyjęcie, że za kandydaturą P. M. C. przemawiają regularne od kilku lat delegacje do orzekania w sądzie okręgowym w P. z pominięciem, że odwołująca się również regularnie od kilku lat na takich delegacjach orzekała.

Wskazując na te naruszenia, odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Pismem z 27 maja 2019 r. (data wpływu do KRS), P. C., występując w charakterze uczestnika postępowania, wniósł o oddalenie wniesionego przez A. C. odwołania (k. 25). Uczestnik postępowania wskazał, że zarzuty podniesione w odwołaniu nie zasługują na uwzględnienie.

Pismem z 30 maja 2019 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego), Wiceprzewodniczący KRS wniósł o oddalenie odwołania w całości jako pozbawionego uzasadnionych podstaw (k. 38 i n.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zważywszy na 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 ma prawo 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. Jednocześnie 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 sprawy – podlega sądowej kontroli w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom.

Stosownie do treści 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. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydata na sędziego, a tym bardziej jego kontrkandydatów.

Odnosząc się do pierwszego z podniesionych zarzutów, tj. naruszenia art. 37 ust. 1 i art. 21 ust. 2 u.KRS, przez dopuszczenie do istotnej zmiany składu Rady podczas głosowania nad poszczególnymi kandydaturami, należy zauważyć, że na gruncie ustawy o KRS prawodawca wskazuje, że do ważności uchwał podejmowanych przez Radę konieczna jest obecność co najmniej połowy jej składu (art. 21 ust. 1 u.KRS), zaś same uchwały Rada podejmuje bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym (art. 21 ust. 2 u.KRS).

Z kolei zgodnie art. 37 ust. 1 u.KRS, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydaty łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą

rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko, zgodnie z którym łączne rozpatrzenie i ocena wszystkich zgłoszonych kandydatur, w którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o KRS nie oznacza konieczności przeprowadzenia głosowań dotyczących każdego z kandydatów w takim samym (identycznym) składzie Rady. Nie powinno ulegać wątpliwości, że skład Rady, jako organu kolegialnego, może ulegać zmianie w trakcie posiedzenia. Zmiany składu Rady nie wpływają na ważność rozstrzygnięć podejmowanych przez KRS, o ile skład Rady po zmianie czyni zadość wyżej przytoczonym wymogom dotyczącym kworum oraz większości wymaganej dla podjęcia uchwały (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 października 2014 r., III KRS 54/14 oraz z 12 czerwca 2019 r., I NO 38/19). Teoretyczna możliwość uzyskania innego wyniku głosowania nad kandydaturą danego kandydata, gdyby udział w tymże głosowaniu wzięła mniejsza lub większa liczba członków KRS, nie może uzasadniać podważenia zgodności z prawem procedury nominacyjnej. W każdym bowiem układzie faktycznym, możliwe do wyobrażenia są konfiguracje personalne, inne niż ta, w której podjęto daną uchwałę.

Jednocześnie Sąd Najwyższy zauważa, że kluczowym zagadnieniem dla rozpoznania najdalej idącego zarzutu nakierowanego na wykazanie wadliwości uchwały wywiedzionej z przeprowadzenia głosowań nad poszczególnymi kandydaturami, jest przeprowadzenie wykładni art. 21 u.KRS. W opinii Rady, przedstawionej w odpowiedzi na odwołanie A. D. C., „punktem wyjścia dla oceny prawidłowości głosowania jest kworum, a zatem określona liczba członków Rady, których obecność jest konieczna, aby podmiot ten mógł podejmować prawomocne decyzje. Przepis art. 21 ust. 1 u.KRS wyraźnie wskazuje, że dla ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność, a nie liczba głosujących członków Rady. Podczas głosowania nad kandydaturą Pani A. D. C. obecnych było 13 osób, zapewnione było zatem kworum niezbędne do podjęcia uchwały. W odniesieniu zaś do samych głosowań i wyników uzyskanych przez poszczególnych kandydatów w procedurze konkursowej, podkreślenia wymaga, że warunek uzyskania bezwzględnej większości głosów zostanie spełniony, gdy za decyzją opowie się ponad połowa

głosujących. Punktem odniesienia jest więc liczba głosujących, a nie liczba obecnych podczas głosowania”.

Niewątpliwym jest, że treść art. 21 ust. 1 u.KRS przesądza, że do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu, czyli co najmniej 13 jej członków. Poza dyskusją pozostaje również konieczność podejmowania uchwał bezwzględną większością głosów. Kwestią wymagającą wyjaśnienia pozostaje więc relacja zachodząca pomiędzy kworum określonym w art. 21 ust. 1 u.KRS (liczba obecnych podczas głosowania członków Rady), a liczbą członków Rady biorących udział w czynności głosowania, w kontekście ustalenia ważności uchwały.

Z przedstawionego wyżej stanowiska Rady wynika, że dla ważności uchwały liczba głosujących nie może być większa, niż liczba obecnych podczas głosowania członków Rady, zakładając, że ta ostatnia jest równa albo wyższa 13. Oznacza to, że sam fakt obecności podczas głosowania 13 członków Rady, przy założeniu, że w trakcie głosowania nie nastąpiły żadne nieprawidłowości, przesądza o ważności uchwały. Tym samym liczba osób faktycznie biorących udział w głosowaniu, jeżeli nie jest niższa niż 1, przy zachowaniu kworum rozumianego jako liczba członków Rady obecnych podczas głosowania, pozostaje bez znaczenia dla ważności uchwały. Niewątpliwie taka interpretacja pozostaje w sprzeczności z istotą podejmowania uchwał w ramach organu kolegialnego, a tym samym z celem regulacji ustawowej.

Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 2a u.KRS, dotyczącym głosowania w trybie obiegowym za pośrednictwem poczty elektronicznej, Przewodniczący Rady przekazuje materiały zawierające dane osobowe w sposób zapewniający ich ochronę, a także zawiadamia członków Rady o sposobie oddania głosu oraz nieprzekraczalnym terminie, w którym oświadczenie o oddaniu głosu „za”, głosu „przeciw” albo wstrzymaniu się od głosu przekazuje się na adres poczty elektronicznej wskazany przez Przewodniczącego Rady. Zgodnie zaś z art. 21 ust. 2c u.KRS głosowanie takie jest ważne, jeżeli w terminie wyznaczonym na zajęcie stanowiska głos odda co najmniej połowa składu Rady. Tym samym nie jest możliwe podjęcie w sposób wiążący uchwały w trybie obiegowym, jeśli w akcie głosowania nie weźmie udziału przynajmniej 13 członków Rady. Jeżeli więc,

w przypadku trybu szczególnego, którego celem – zgodnie z uzasadnieniem do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2.002) – miało być przyspieszenie procedowania Rady, nie zaś rozpatrywanie szczególnych kategorii spraw, liczba członków Rady biorących udział w głosowaniu nie może być w istocie mniejsza aniżeli kworum określone w art. 21 ust. 1 u.KRS, to nie istnieją racje uzasadniające przyjęcie względniejszej interpretacji art. 21 ust. 2 ustawy o KRS.

Kwestia interpretacji określenia „kworum” oraz jego relacji do pojęcia „większość” stanowi przedmiot sporów w doktrynie, w szczególności w związku z wykładnią art. 120 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. Część z przedstawicieli doktryny wskazuje, że „obecność”, kluczowa dla określenia kworum, wiąże się jedynie z faktem fizycznej obecności posła na sali obrad podczas głosowania. Bez znaczenia pozostaje natomiast jego aktywność w związku z samym aktem głosowania. Innymi słowy poseł może w nim faktycznie nie brać udziału. Dopóki więc poseł nie opuści sali obrad, należy przyjmować, że jest on obecny podczas głosowania, a tym samym rozstrzygnięcia Sejmu zapadają w jego obecności (zob. np.: L. Garlicki, *Artykuł 120*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t.2, Warszawa 2001, s. 7-8; A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie niewzięcia udziału w głosowaniu przez posła obecnego na posiedzeniu*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2000, s. 73). Powyższy pogląd opiera się bezpośrednio na logiczno-językowej wykładni określenia „obecność”.

Z drugiej strony formułowane są poglądy przeciwne, zgodnie z którymi obecność jest identyfikowana z udziałem posła w akcie głosowania (zob. np.: B. Szepietowska, *Opinia prawna w sprawie rozumienia instytucji kworum w procedurze głosowań w Sejmie*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2000, s. 67-69; J. Mordwiłko, *Opinia prawna w sprawie interpretacji przepisów określających prawo i obowiązek udziału posła w głosowaniach na posiedzeniu plenarnym Sejmu i na posiedzeniach komisji sejmowych*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2000, s. 75; M. Zubik,

Opinia prawna na temat sposobu ustalania, kogo należy uznać za osobę głosującą (w świetle konstytucji i regulaminu Sejmu), „Przegląd Sejmowy” nr 4/2000, s. 78). Konsekwentnie posłowie przebywający podczas głosowania na sali obrad, lecz nieuczestniczący w akcie głosowania, nie są uznawani za obecnych, czyli nie są wliczani do kworum. „Konstytucyjny warunek «w obecności» oznacza połączenie czy utożsamienie rzeczywistej obecności na posiedzeniu Sejmu (znajdowanie się na Sali obrad) z udziałem w głosowaniu. (...) Wola Sejmu wyrażona w głosowaniu ma charakter wiążący tylko wówczas, gdy co najmniej połowa ustawowej liczby posłów rzeczywiście wzięła w nim udział” (zob. B. Szepietowska, *Opinia prawna w sprawie...*, s. 66-67).

Jak stwierdza P. C. „jakkolwiek *prima facie* trafne wydaje się pierwsze, szerokie podejście do «obecności», to pogłębiona analiza tego problemu wskazuje, że jawi się ono jako nie do utrzymania. Tym samym (...) konstytucyjne pojęcie obecności należy utożsamić z czynnym udziałem w głosowaniu. Przede wszystkim należy podzielić stanowisko części autorów, iż skoro celem instytucji kworum jest ustalenie punktu odniesienia dla «stwierdzenia, czy w głosowaniu została osiągnięta wymagana większość głosów, to ustrojodawca uzależniając ważność głosowania od spełnienia warunku obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów musiał pojęciu *obecności* nadać nieco inne znaczenie niż podawane w słownikach języka polskiego» (B. Szepietowska, *Opinia prawna*, s. 68). Nie można również abstrahować od zasadniczych problemów praktycznych związanych z przyjęciem językowej, szerokiej koncepcji obecności. W szczególności warto zauważyć, że głosowania – zwłaszcza w rzadko stosowanej, lecz dopuszczalnej formie tzw. głosowania imiennego (zob. art. 188 ust. 2 pkt 2 RegSejmu) – mogą być długotrwałe, co oznacza, że liczba posłów obecnych na Sali może się zmieniać w trakcie głosowania. W takiej sytuacji nie sposób wskazać liczby posłów, która miałaby stanowić podstawę weryfikacji kworum. (...) Wreszcie nie sposób nie zauważyć, iż wzgląd na polskie tradycje parlamentarne zdaje się przemawiać za utożsamieniem obecności z wzięciem udziału w głosowaniu. Jedynie przy takiej koncepcji sens normatywny zachowuje instytucja wniosku formalnego w sprawie stwierdzenia kworum (art. 184 ust. 3 pkt 11 RegSejmu)” (zob. P. Chybalski, *Artykuł 120*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, Warszawa 2016, s. 503).

W opinii Sądu Najwyższego, uwagi sformułowane na gruncie art. 120 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mają odpowiednie zastosowanie do interpretacji art. 21 u.KRS i potwierdzają zasadność utożsamienia liczby obecnych podczas głosowania członków Rady, z liczbą członków Rady faktycznie biorących udział w akcie głosowania.

Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że Krajowa Rada Sądownictwa, podejmując zaskarżoną uchwałę, naruszyła art. 21 ust. 2 u.KRS i – na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS – uchylił zaskarżoną uchwałę w punkcie pierwszym oraz w punkcie drugim w odniesieniu do A. D. C. i przekazał w tym zakresie sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa. Uwzględniając najdalej idący zarzut odwołującej, Sąd Najwyższy odstąpił od rozpatrywania pozostałych zarzutów, gdyż ich ewentualne uwzględnienie pozostałoby bez wpływu na treść rozstrzygnięcia.

W pozostałym zakresie – z uwagi na przepis art. 43 ust. 2 u.KRS, zgodnie z którą uchwała staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13; z 22 października 2014 r., III KRS 52/14; z 23 października 2014 r., III KRS 55/14) – Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie na podstawie art. 398⁶ § 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS.