



Sygn. akt I NO 17/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Jacek Widło

w sprawie z odwołania B. F.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 6 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na trzy z czterech stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 323, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 maja 2019 r.,

uchyła częściowo zaskarżoną uchwałę w pkt 2 w odniesieniu do B. F. i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Rady Sądownictwa.

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. z 2018 r., poz. 389, z późn. zm.; dalej: ustawa o KRS), uchwałą z dnia 6 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na trzy z

czterech stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie K. K., J. P. i A. S.-P. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...] oraz nie przedstawiła Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia wskazanego urzędu w Sądzie Apelacyjnym w [...] B. F. (skarżąca) oraz B. B., B. F., K. A. K. oraz E. S.. Uchwała ogłoszona została w Monitorze Polskim z 2018 r. pod poz. 323.

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że przedstawieni kandydaci spełniali wymagania ustawowe określone przez art. 63 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23 z późn. zm.; dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych). Krajowa Rada Sądownictwa podkreśliła, że podejmując uchwałę kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i uwzględniła uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do kart zgłoszenia oraz wyniki głosowania Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...]. Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności uznała, że skarżąca nie wypełniła ocenianych łącznie kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...].

Opiniując kandydaturę skarżącej Krajowa Rada Sądownictwa zaprezentowała szczegółowo jej sylwetkę.

W uchwale wskazano, że B. F. studia prawnicze ukończyła z wynikiem bardzo dobrym. Poza sądownictwem pracowała w Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w R.. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Wojewódzkiego w [...] z wynikiem bardzo dobrym złożyła egzamin sędziowski. W latach 1990-1992 zajmowała stanowisko asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w R.. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 21 maja 1992 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w R., w którym pełniła funkcję Przewodniczącego XI Wydziału Gospodarczego. W 2007 r. z wynikiem bardzo

dobrym ukończyła organizowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] studia podyplomowe w zakresie prawa gospodarczego z elementami ekonomii prawa.

Ocenę kwalifikacji skarżącej sporządziła sędzia Sądu Apelacyjnego w [...] E. P.. W ocenie Sędziego Opiniującego, skarżąca jest bardzo dobrym kandydatem na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, ze względu na posiadaną wiedzę, doświadczenie oraz posiadane cechy charakteru. W ocenie Sędziego E. P. skarżąca jest osobą z dużym doświadczeniem w pracy orzeczniczej. Osiąga bardzo dobre wyniki zarówno w zakresie sprawności postępowania, jak i jego stabilności. Jakość orzeczeń i sporządzanych uzasadnień oceniona jest bardzo wysoko zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym. Cechuje ją nadto wysoka kultura osobista oraz szybkość i trafność podejmowanych decyzji. Sposób pracy skarżącej jest w ocenie Sędziego Opiniującego bardzo wysoko oceniana przez przełożonych.

Odnosząc się do powyższego, Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że uwzględniła doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje zawodowe nieprzedstawionych kandydatów, w tym skarżącej. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, kryterium doświadczenia zawodowego nie miało istotnego wpływu na wynik konkursu. Uwzględnione natomiast zostało poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...].

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa dnia 11 października 2018 r., w głosowaniu tajnym, podczas ponownego głosowania na kandydaturę B. F. nie oddano głosów „za”, ani „przeciw”, a 17 głosów było „wstrzymujących”. W rezultacie kandydatura skarżącej nie otrzymała wymaganej bezwzględnej większości.

Odwołaniem z dnia 21 stycznia 2019 r. B. F. zaskarżyła przedmiotową uchwałę zarzucając jej naruszenie następujących przepisów prawa:

1. art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez niezastosowanie przy ocenie kandydatów ustawowych reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i przejrzystych oraz wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazu dyskryminacji oraz zasadom dyskryminacji oraz zasadom

demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania i doprowadziło do nieprzedstawienia kandydatury skarżącej Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...];

2. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy o KRS oraz art. 20a § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, poprzez:

a. sporządzenie przez Zespół Członków Krajowej Rady Sądownictwa listy rekomendowanych kandydatów z pominięciem, że decydująca dla ich wyłonienia jest ocena kwalifikacji (wobec użycia w ustawie słów „przede wszystkim”);

b. nie ujęcie skarżącej na liście rekomendowanych kandydatów (ograniczenie listy tylko do trzech kandydatów), w sytuacji, gdy skarżąca posiada bardzo dobrą ocenę kwalifikacji;

c. podjęcie uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa na podstawie stanowiska Zespołu, nie uwzględniając wysokiej oceny kwalifikacji skarżącej, która uzasadniała przedstawienie także w odniesieniu do niej wniosku o powołanie na konkursowe stanowisko;

d. nieuwzględnienie przy podejmowaniu uchwały przez Radę i przy poprzedzającym uchwałę sporządzeniu listy rekomendowanych kandydatów, że odwołująca się kandydatka posiada wyróżniające doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa oraz uzyskała wysoką opinię Kolegium Sądu Apelacyjnego i ocenę właściwego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów;

3. art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy wobec pominięcia:

a. bardzo dobrej oceny kwalifikacji skarżącej, podkreślającej wysoką jakość orzecznictwa, szybkość i trafność podejmowanych decyzji, wiedzę merytoryczną, szczególnie w sprawach gospodarczych, rozpoznawanych w postępowaniu odwoławczym w wydziale cywilnym, do którego miały być skierowane dwa objęte procesem nominacyjnym wolne stanowiska;

b. rozległego doświadczenia zawodowego związanego z wieloletnim orzekaniem w sądzie rejonowym, następnie w sądzie okręgowym w sprawach z

pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym – łącząc orzekanie z obowiązkami przewodniczącej wydziału cywilno-karnego (grodzkiego) w sądzie rejonowym, a także zastępcy przewodniczącego wydziału gospodarczego w sądzie okręgowym oraz jednodniowych delegacjach w sądzie apelacyjnym – a końcowo z orzekaniem w sądzie apelacyjnym na delegacji stałej;

c. uzyskania z ukończenia studiów prawniczych, z egzaminu sędziowskiego i studiów podyplomowych wyłącznie ocen bardzo dobrych;

d. podnoszenia kwalifikacji w szeregu szkoleniach;

e. uzyskania wysokich ocen kolegium i zgromadzenia ogólnego sędziów;

4. art. 3 ust. 1 i 2 w zw. z art. 33 ust. 1 i art. 37 ustawy o KRS, poprzez nieuzasadnione ograniczenie wnioskowania o powołanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego trzech kandydatów, pomimo, że w Monitorze Polskim z 2018 r. pod pozycją 323 dokonano ogłoszenia na cztery wolne stanowiska sędziowskie, podczas gdy skarżąca posiada wysokie kwalifikacje zawodowe, doprowadzając tym samym do pogłębiania braków kadrowych w sądzie, którego dotyczy proces nominacyjny;

5. art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez uzasadnienie uchwały w sposób

a. uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia w związku z brakiem precyzyjnego wyjaśnienia z jakich powodów Krajowa Rada Sądownictwa dokonała tylko częściowego wyboru kandydatów, w liczbie mniejszej niż liczba ogłoszonych wolnych stanowisk sędziowskich takich, którzy mieli pozytywną lub bardzo dobrą ocenę kwalifikacji, mniejsze doświadczenie zawodowe, uzyskali negatywną lub zbliżoną opinię kolegium i zgromadzenia;

b. ze sprzecznościami polegającymi na nie uzasadnionym stwierdzeniu, że stanowisko Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...] nie odzwierciedliło kwalifikacji skarżącej wynikających z „innych dokumentów zgromadzonych w toku postępowania” przy jednoczesnym wskazaniu braku określenia „innych dokumentów”.

Biorąc pod uwagę powyższe, skarżąca wniosła o uchylenie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 listopada 2018 r. nr [...] w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca przedstawiła argumenty na poparcie

przedstawionych zarzutów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa powołana jest do rozpatrywania i oceniania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiska sędziowskie oraz przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie. Stosownie do przepisów ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli takie zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS), z zachowaniem procedur przewidzianych przez art. 35 i art. 37 ustawy o KRS.

Uchwała podjęta w sprawie indywidualnej, a więc także w przypadku przedstawiania lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziego na wyższe stanowisko sędziowskie, wymaga uzasadnienia, stosownie do treści art. 42 ust. 1 ustawy o KRS. Uczestnikowi postępowania toczącego się przed tym organem, na zasadach określonych przez art. 44 ust. 1 ustawy o KRS przysługuje prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego odwołania.

Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS). Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1369 ze zm.; dalej: k.p.c.) o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. (przymus adwokacko – radcowski). Odesłanie do przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej implikuje sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna rozpoznana jest w granicach zaskarżenia, a z urzędu brana jest pod uwagę nieważność postępowania.

Przechodząc do oceny podstaw odwołania wniesionego w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy stwierdza, że jest ono oparte na zarzutach naruszenia następujących przepisów prawa: art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ust. 2, art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1, art. 37, art. 42 ustawy o KRS, jak również art. 20a § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Powołany art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej statuuje zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne. Zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. Kontrola sądowa postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa w zakresie zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinna sprowadzać się z tego względu do oceny czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani w taki sam sposób oraz czy żaden z nich nie był dyskryminowany. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest natomiast formalny aspekt dostępu do służby. Związany jest więc z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie samą oceną kwalifikacji czy wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach toczącego się przed Krajową Radą Sądownictwa postępowania.

Na tle przytoczonych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przedmiotem sprawowanej kontroli jest formalny aspekt dostępu do służby, związany z przestrzeganiem przez Krajową Radę Sądownictwa stosowanych kryteriów i procedur postępowania. Przedmiotem kontroli nie jest ocena kwalifikacji czy predyspozycji kandydata z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa. Takie działanie stanowiłoby naruszenie uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS. Ocena doboru kryteriów oraz przyznanie każdemu z nich określonej wagi pozostają w istocie poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS). Wyjątek stanowi okoliczność naruszenia podstawowych zasad prawnych lub podjęcie jej poprzez zastosowanie niedozwolonych kryteriów oceny (por. wyroki

Sądu Najwyższego z dnia z dnia 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11, LEX nr 1106742). Żadne z branych pod uwagę kryteriów oceny nie ma też charakteru decydującego. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje zaś ocena całościowa (kompleksowa), wynikająca z łącznego ich zastosowania. Wynika to z obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13).

W ocenie Sądu Najwyższego treść zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 listopada 2018 r. nie pozwala na stwierdzenie, że organ ten przy ocenie poszczególnych kandydatur spełnił wymaganie wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, stosując przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria.

Obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa w sytuacji ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie kilku kandydatów jest wyjaśnienie i konkretne wskazanie, jakie kryteria ocenne stanowiły punkt wyjścia przy wyborze najlepszych kandydatów pretendujących do objęcia stanowiska sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2016 r., III KRS 33/16, niepubl.). Zauważyć nadto należy, że zakres rozważań Krajowej Rady Sądownictwa poświęcony analizie ocenianych kandydatur powinien być szerszy w przypadku osób o zbliżonej sytuacji faktycznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015). Z całą pewnością rozważania Krajowej Rady Sądownictwa powinny być pogłębione w przypadku konkursu na wyższe stanowisko sędziowskie z uwagi na zasadniczo porównywalny i niezwykle wysoki poziom kwalifikacji kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2015 r., III KRS 25/15, niepubl.).

Powyższe skłania do uznania, że Krajowa Rada Sądownictwa powołała się w zaskarżonej uchwale na dość ogólny całokształt okoliczności sprawy. Wskazała w szczególności ocenione łącznie kwalifikacje kandydatów i dotychczasowe doświadczenia zawodowe, nie wskazując jakimi szczególnymi przesłankami kierowała się przy podjęciu uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie K. K.-K., J. P. i A. S.-P. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...]. Organ nie wyjaśnił dostatecznie na jakiej podstawie przyjął, że B. F., nie wypełnia ocenianych łącznie kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS w stopniu uzasadniającym przedstawienie

Prezydentowi RP wniosków o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego. Treść uzasadnienia uchwały wskazuje, że wieloletnie doświadczenie zawodowe i kwalifikacje rekomendowanych kandydatów w ich dotychczasowej pracy orzeczniczej były elementami branymi pod uwagę, a następnie podnosi się, że kryterium to nie miało istotnego wpływu na wynik konkursu. Stanowi to sprzeczność, na którą należy wskazać, z uwagi na fakt, że B. F., podobnie jak przedstawieni kandydaci przeszła procedurę kwalifikacyjną, otrzymała pozytywną opinie, ma istotny staż orzeczniczy i bardzo dobry wynik na dyplomie wyższych studiów prawniczych oraz z egzaminu sędziowskiego (element uwzględniany przez Krajową Radę Sądownictwa w procedurze kwalifikacyjnej). Osiągnięcia te zostały jednak przez zignorowane Krajową Radę Sądownictwa. Zauważyć także należy, iż Krajowa Rada Sądownictwa nie wyjaśniła w sposób dostatecznie wnikliwy i wyczerpujący z jakich przyczyn ograniczyła liczbę rekomendowanych kandydatów do pełnienia urzędu na trzy z czterech stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonych w Monitorze Polskim pod poz. 274. W ocenie Sądu Najwyższego podanie przyczyny nieobsadzenia wakującego stanowiska sędziowskiego jest istotne z uwagi na racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążania poszczególnych sądów, w tym Sądu Apelacyjnego w [...].

Sąd Najwyższy zważył również, że uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brakuje odpowiedniej transparentności, co kontrargumentuje zastosowanie przez Krajową Radę Sądownictwa w przeprowadzonej procedurze konkursowej dostatecznie przejrzystych kryteriów oceny kandydatów. Brak jest również należytego zestawienia elementów tej oceny z przedstawionymi w sprawie dokumentami i zawartymi w nich informacjami dotyczącymi kandydatów biorących udział w postępowaniu konkursowym. Tym samym w ocenie Sądu Najwyższego sposób sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały uniemożliwia ostatecznie przeprowadzenie jej kontroli, tak w zakresie dopełnienia obowiązku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i respektowania konstytucyjnych zasad równego traktowania i zakazu dyskryminacji oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. Bez wyjaśnienia wyżej

wskazanych okoliczności i stosownego uzasadnienia dokonanego przez Krajową Radę Sądownictwa wyboru, nie można – w ramach kognicji przysługującej Sądowi Najwyższemu – rozstrzygnąć czy ostatecznie zastosowane kryteria oceny uczestników postępowania odpowiadają konstytucyjnym zasadom demokratycznego państwa prawa, równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej, wyrażonych w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2015 r., III KRS 24/15, LEX nr 2008677).

Końcowo Sąd Najwyższy dodaje, że wobec wynikającej z notatki służbowej informacji o stwierdzeniu doręczenia odpisu zaskarżonej uchwały z dniem 14 stycznia 2019 r. zaistniały wątpliwości co do zachowania terminu do wniesienia odwołania, tym niemniej przyjęto korzystną dla skarżącej interpretację, że termin ten zachowano.

Z tych wszystkich względów, Sąd Najwyższy przyjmując za podstawę art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS uchylił zaskarżoną uchwałę we wnioskowanym zakresie i przekazał Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.