



Sygn. akt I NO 60/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołania R. Ś.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 11 października 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na cztery z siedmiu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 323,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 16 kwietnia 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie 1 w całości oraz w punkcie 2 co do R. Ś. i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie 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 11 października 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na cztery z

siedmiu stanowisk sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...], przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. K., M. M.-M., J. Ś. i P. M. U. 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 [...] R. Ś. (skarżący) oraz B. M. B., P. W. H., J. A. J., J. K. S., I. S. W., M. B. W. i E. H. Z.-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. 64 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 52 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, opinie przełożonych, oceny ze studiów i egzaminu zawodowego oraz wyniki głosowania Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...]. Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności uznała, że skarżący nie wypełnił 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 go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego w [...].

Opiniując kandydaturę skarżącego Krajowa Rada Sądownictwa zaprezentowała szczegółowo jego sylwetkę. W uchwale wskazano, że R. Ś. studia prawnicze ukończył w 1996 r. z oceną dobrą. Następnie w latach 1997-1999 odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Ł., zakończoną złożeniem egzaminu sędziowskiego we wrześniu 1999 r. z oceną dobrą.

Z dniem 8 listopada 1999 r. skarżący został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w Ł., gdzie początkowo obowiązki orzecznicze podjął w VI Wydziale Karnym Sądu Rejonowego w Ł., a następnie z dniem 1 lipca 2000 r. został przeniesiony na stanowisko asesora sądowego w Sądzie Rejonowym w Ł., w którym orzekał w IV Wydziale Karnym, pełniąc od 16 lipca 2001 r. obowiązki Zastępcy Przewodniczącego Wydziału. Z dniem 25 lutego 2002 r. R. Ś. powołany

został do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ł., gdzie od dnia 1 stycznia 2003 r. został przeniesiony na stanowisko Sędziego Sądu Rejonowego w Ł.. Z tym dniem skarżącego skierowano do wykonywania obowiązków służbowych w III Wydziale Karnym Sądu Rejonowego w Ł. wraz z powierzeniem mu obowiązku pełnienia funkcji Przewodniczącego Wydziału. Z dniem 5 lipca 2008 r. skarżący powołany został do pełnienia funkcji Prezesa Sądu Rejonowego w Ł. na okres czterech lat. W 2009 r. skarżący z wynikiem bardzo dobrym ukończył studia podyplomowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] w zakresie organizacji i zarządzania w wymiarze sprawiedliwości.

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Ł. powołany został 19 października 2010 r., a następnie dnia 9 listopada 2010 r. został skierowany do orzekania w XVIII Wydziale Karnym tego Sądu, zaś 10 listopada 2010 r. został delegowany do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Rejonowym w Ł. na czas sprawowania funkcji Prezesa Sądu.

Z dniem 5 lipca 2012 r. skarżący został ponownie powołany na czteroletnią kadencję do pełnienia funkcji Prezesa Sądu Rejonowego w Ł., z której został odwołany 19 kwietnia 2015 r. wobec powołania na stanowisko Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Ł. na okres sześciu lat. Od dnia 5 maja 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. pełnił funkcję Przewodniczącego XI Wydziału Wizytacyjnego Sądu Okręgowego w Ł., natomiast z dniem 1 września 2017 r. został odwołany z funkcji Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Ł.. Od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 maja 2018 r. skarżącego delegowano do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Apelacyjnym w [...], w którym orzekał w pełnym wymiarze w II Wydziale Karnym.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała nadto, że R. Ś. prowadził szkolenia w ramach stażu asystenckiego, organizowanego przez Sąd Apelacyjny w [...], jak również pełnił funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Terenowej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym województwa [...]. Skarżący podnosił kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach.

Ocenę kwalifikacji skarżącego sporządził sędzia Sądu Apelacyjnego w [...] J. P.. W ocenie Sędziego, kandydat reprezentuje wysoki poziom kwalifikacji zawodowych. Posiada dużą wiedzę prawniczą i niezbędne doświadczenie. Wydaje trafne orzeczenia o wysokim poziomie merytorycznym, poprzez należyte ich

uzasadnianie. W ocenie Sędziego Wizytatora ewentualne przekroczenia terminowości sporządzania uzasadnień były nieznaczne i usprawiedliwione obszernością materiału dowodowego i złożonym charakterem spraw. Analiza prowadzonych przez skarżącego spraw nie wykazała istotnych uchybień. Skarżący prezentuje nadto właściwy stosunek do uczestników postępowania, wysoką kulturę osobistą oraz jest pełnowartościowym kandydatem na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego.

Odnosząc się do powyższego, Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że uwzględniła doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje zawodowe nieprzedstawionych kandydatów, w tym skarżącego. W jej ocenie kandydat nie wypełnił, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru określonych przez 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.

Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że wzięła pod uwagę oceny uzyskane na dyplomie wyższych studiów prawnych oraz oceny z egzaminu zawodowego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, nie mogą one stanowić kryterium samodzielnie rozstrzygającego o jego wyniku. Uwzględniając poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...], Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że uzyskane przez kandydatów poparcie nie w każdym przypadku odzwierciedliło poziom kwalifikacji. W konsekwencji tego, skarżący nie wypełnił kryteriów wyboru wymienionych przez art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa dnia 11 października 2018 r., w głosowaniu tajnym, podczas ponownego głosowania na kandydaturę R. Ś. oddano 3 głosy „za”, 1 głos „przeciw” i 10 głosów „wstrzymujących się” (3 głosy „nieważne”).

Odwołaniem z dnia 23 listopada 2018 r. R. Ś. powołując się na treść art. 44 w zw. z art. 33 ust. ustawy o KRS zarzucił jej sprzeczność z prawem wnosząc o jej uchylenie i przekazanie Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania w zakresie oceny kandydatury skarżącego na stanowisko Sędziego Sądu Apelacyjnego w [...]. W uzasadnieniu odwołania przedstawił argumenty na poparcie

przedstawionego zarzutu.

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 stanowiskach sędziowskich m.in. w sądach powszechnych oraz przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w tych sądach. Stosownie do przepisów ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały dopiero po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli takowe zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, to w pierwszej kolejności kandydatura taka rozpoznawana jest przez Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa, który następnie opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, kierując się przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście oceną ich kwalifikacji. Uwzględniając przy tym doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ustawy o KRS). Dopiero po wykonaniu powyższych czynności Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu rozpatruje oraz ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie i podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcie w przedmiocie przedstawienia lub też nie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów (art. 37 ust. 1 ustawy o KRS).

Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa podjęta w sprawie indywidualnej (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 KRS przysługuje uprawnienie do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w art. 44 ustawy o KRS.

Jak stanowi art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Z przytoczonego przepisu wynika m.in. prawo do zaskarżania przez kandydatów na stanowiska sędziowskie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podejmowanych w sprawach wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS. Zgodnie natomiast 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 k.p.c. o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem stosowania przepisu art. 87¹ k.p.c., ustanawiającego przymus adwokacko - radcowski w występowaniu przed Sądem Najwyższym. 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., Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania.

Skarżący podniósł zarzut dotyczący naruszenia art. 44 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS podnosząc, że z treści uchwały nie wynika na podstawie jakich kryteriów Krajowa Rada Sądownictwa doszła do przekonania, że skarżący nie spełnił łącznie kryteriów wymienionych przez art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS.

W świetle art. 44 ust. 1 ustawy o KRS, kognicja Sądu Najwyższego w sprawach z odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących obsady stanowisk sędziowskich obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Sąd Najwyższy nie ma zatem kompetencji ani do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie, ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Wielokrotnie zwracano na to uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem winna ona podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i

przestrzegania stosownych procedur prawnych. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa jest niedopuszczalna, gdyż wkraczałaby w sferę szczególnego władztwa KRS, wynikającego z norm konstytucyjnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2019 r., I NO 58/18, niepubl.).

Powyższe rozważania i przytoczone przepisy stanowią podstawę do uznania, że odniesiony przez odwołującego zarzut jest jednak uzasadniony. W ocenie Sądu Najwyższego treść zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 11 października 2018 r. nie pozwala na uznanie, że Krajowa Rada Sądownictwa przy ocenie poszczególnych kandydatur spełniła wymaganie wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, stosując przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria.

Obowiązkiem Krajowej Rady Sądownictwa w przypadku, w którym kilka osób ubiega się o wolne stanowiska sędziowskie jest przede wszystkim wyjaśnienie i konkretne wskazanie w uchwale, jakie kryteria oceny 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 również 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 analiza i 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.).

Krajowa Rada Sądownictwa w zaskarżonej uchwale pomimo powołania się na dość ogólne stwierdzenie całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności ocenionych łącznie kwalifikacji kandydatów i dotychczasowego doświadczenia zawodowego, właściwie nie wskazała jakimi szczególnymi przesłankami kierowała się podejmując uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. K., M. M.-M., J. Ś. i P. M. U. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w Sądzie Apelacyjnym w [...]. Na jakiej podstawie przyjęła zatem, że

R. Ś., 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 wniosku o jego powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Apelacyjnego. Uzasadnienie uchwały nie precyzuje, na czym Krajowa Rada Sądownictwa opiera twierdzenie, że wybrani kandydaci posiadają większe oraz lepsze doświadczenie i kwalifikacje zawodowe. W treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały brakuje określenia elementów, które uprawniałyby do wniosku, że doświadczenie zawodowe i kwalifikacje rekomendowanych kandydatów w ich dotychczasowej pracy jest bardziej różnorodne i większe, niż odwołującego się. W szczególności, że wszyscy kandydaci przeszli taką samą procedurę kwalifikacyjną, otrzymali pozytywne opinie kwalifikacyjne, mają istotny staż orzeczniczy i inne osiągnięcia, biorąc też pod uwagę, iż jedna z wybranych kandydatek, w ogóle nie posiada praktyki orzeczniczej. Z uchwały nie wynika także, z jakich przyczyn powyższym kryteriom przyznano decydujące znaczenie. Zauważyć należy, iż Krajowa Rada Sądownictwa nie wyjaśniła w sposób niebudzący wątpliwości, dlaczego zdyskwalifikowała kryteria oceny kandydatów, takie jak poparcie Kolegium Sądu Apelacyjnego i Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...] oraz oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomach wyższych studiów prawniczych oraz egzaminu sędziowskiego. Poparcie środowiska sędziowskiego jest istotnym kryterium uwzględnianym w postępowaniu nominacyjnym. Krajowa Rada Sądownictwa może przypisać temu kryterium mniejsze znaczenie, a nawet przedstawić kandydaturę, która otrzymała niższe poparcie środowiska sędziowskiego, jeżeli uzna, że jest to uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości i przedstawi przekonujące uzasadnienie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r., III KRS 48/15, LEX nr 2008687). Tego jednak w sprawie zabrakło.

W ocenie Sądu Najwyższego, w zaskarżonej uchwale brakuje odpowiedniej transparentności. Wynika to z niedostatecznie przejrzystych kryteriów oceny kandydatów, jak również nienależytego zestawienia elementów tej oceny z przedstawionymi w sprawie dokumentami i zawartymi w nich informacjami dotyczącymi pozostałych kandydatów biorących udział w postępowaniu konkursowym. Tym samym, w ocenie Sądu Najwyższego sposób sporządzenia

uzasadnienia zaskarżonej uchwały uniemożliwia ostatecznie przeprowadzenie kontroli zaskarżonej uchwały, tak w zakresie dopełnienia przez Krajową Radę Sądownictwa obowiązku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych zasad równego traktowania, jak i zakazu dyskryminacji oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. Bez wyjaśnienia wyżej wskazanych okoliczności i stosownego uzasadnienia przez Krajową Radę Sądownictwa dokonanego przez nią wyboru, nie można - w ramach kognicji przysługującej Sądowi Najwyższemu na etapie postępowania odwoławczego - rozstrzygnąć, czy ostatecznie zastosowane przez Krajową Radę Sądownictwa 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).

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.