



Sygn. akt III KRS 11/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 kwietnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Kuczyński (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSA Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania K. B.-Z.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 15 października 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ś., obwieszczonym w M. [...] z 2014 r., poz. 250,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 1 kwietnia 2015 r.,

I. oddala odwołanie w odniesieniu do kandydatki M.J.B.,

II. odrzuca odwołanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa 15 października 2014 r. podjęła uchwałę, mocą której postanowiła przedstawić Prezydentowi RP Panią M. J. B. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ś. i nie przedstawić innych kandydatów. Na jedno wolne stanowisko sędziego w tym

Sądzie, ogłoszone w M. [...] z 2014 r., poz. 250 zgłosiły się dwadzieścia trzy osoby. Zespół członków Rady rekomendował kandydaturę Pani M. J. B., która w 2005 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie [x]. w T. z oceną ogólną dobrą. Egzamin sędziowski złożyła w 2008 r. z oceną dostateczną plus. Nadto ukończyła studia podyplomowe z zakresu prawa pracy. Od 2008 r. jest zatrudniona na stanowisku asystenta sędziego w Sądzie Okręgowym w B. w III Wydziale Karnym.

Sporządzona ocena kwalifikacyjna przez sędziego wizytatora wyraża stanowisko, że Pani M.J.B. wykazuje się wysokim poziomem wiedzy (wyróżniającym ją spośród innych asystentów), dużą samodzielnością i bardzo dużym zaangażowaniem w wykonywaniu powierzonych zadań. Wszystkie powierzone czynności wykonuje terminowo, co uzasadnia wniosek o pełnym przygotowaniu do powołania na stanowisko sędziego. Kolegium Sądu Okręgowego w B., na posiedzeniu w dniu 8 września 2014 r. jednogłośnie pozytywnie zaopiniowało kandydaturę Pani M. J. B. na wolne stanowisko sędziowskie. Na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Sądu Okręgowego w B. w dniu 9 września 2014 r. kandydatka uzyskała 43 głosy za i 39 głosów przeciw.

W ocenie Rady kwalifikacje Pani M. J. B. są bardzo wysokie. Kontrkandydat Pan M. M., który uzyskał najwyższe poparcie na Zgromadzeniu Przedstawicieli Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w B. nie był brany pod uwagę z uwagi na treść uchwały nr [...] z dnia 15 października 2014 r. o przedstawieniu jego kandydatury Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego. Również inna bardzo dobra kandydatka, a mianowicie Pani B. D. została przedstawiona z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w G. W tej sytuacji wybór Pani M. J. B. wypełnia kryteria ustalania kolejności kandydatów wyrażone w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Pozostali kandydaci nie wykazali się takimi osiągnięciami i przymiotami jak oceniona najwyżej kandydatka. Ogólna ocena kwalifikacji tych osób, obejmująca posiadane doświadczenie zawodowe, opinie wizytacyjne i służbowe na temat ich pracy, a także poparcie środowiska sędziowskiego nie są w przypadku tych kandydatów tak dobre, jak ocena kwalifikacji oraz poparcia Pani M. J. B..

Uchwałę Rady zaskarżyła Pani K. B. – Z. i zarzuciła naruszenie:

1) art. 3 ust. 1 i art. 33 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz § 16 ust. 1 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa poprzez niezbadanie materiałów sprawy i dokonanie oceny kandydatury odwołującej bez zachowania obowiązku wszechstronnego rozważania wszelkich okoliczności sprawy;

2) art. 60 Konstytucji RP poprzez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na wolne stanowisko sędziego reguł i kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej oraz równego traktowania i zasad demokratycznego państwa.

Mając powyższe na uwadze odwołująca domagała się uchylenia uchwały nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 października 2014 r. w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o odrzucenie odwołania w całości, zaś w przypadku jego przyjęcia o oddalenie odwołania w części dotyczącej pkt I uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] oraz pkt II tej uchwały w części dotyczącej nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Rejonowym w Ś. kandydatury Pani K. B. – Z. oraz odrzucenie odwołania w pozostałej części, dotyczącej pozostałych kandydatów nieprzedstawionych z wnioskiem o powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Ś.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie jest zasadne. W pierwszej kolejności oceny wymaga stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa zawarte w odpowiedzi na odwołanie w części dotyczącej odrzucenia odwołania złożonego przez Panią K. B. – Z. w całości. Faktycznie w *petitum* odwołania odwołująca identyfikuje uchwałę Rady poprzez wskazanie jej numeru ([...]), podczas gdy z treści uzasadnienia wynika, że de facto jej odwołanie dotyczy postępowania kwalifikacyjnego objętego uchwałą Rady nr [X]. Dostrzeżona niedokładność, sytuująca ją w ramach oczywistej omyłki

pisarskiej, nie tamuje jednak możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy. Wynika ona zapewne z równoczesnego zaskarżenia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 15 października 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w B., obwieszczonym w M. [...] z 2014 r., poz. 250. Na marginesie można też dodać, że w kontestowanej sprawie zostały sformułowane bliźniacze zarzuty pod kątem rozstrzygnięcia Rady, które już stanowiły przedmiot rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w postanowieniu z dnia 11 marca 2015 r., III KRS [...]. W rezultacie z treści uzasadnienia odwołania można wywnioskować, którą uchwałę Rady odwołująca faktycznie zamierzała poddać sądowej kontroli w niniejszym postępowaniu. Zatem wymogi formalne stawiane odwołaniu, z uwagi na miarę zawartej niedokładności, nie uzasadniają jego odrzucenia w całości.

Ad casum, przypomnienia wymaga, iż stosownie do treści art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714 - dalej jako ustawa o KRS) uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem. W razie uruchomienia trybu postępowania toczy się ono według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 ustawy o KRS). Jest to o tyle istotne, że stosownie do treści art. 398¹³ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Ukształtowany w ten sposób mechanizm procedowania pozostaje w opozycji względem zakresu zgłoszonych przez odwołującą zarzutów. Wynika to zasadniczo z faktu, iż Sąd Najwyższy rozpoznając odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa bada wyłącznie ich legalność, poza zakresem kognicji pozostaje natomiast zasadność rozstrzygnięcia zawartego w uchwale. Oznacza to, że kontrola ta ogranicza się do weryfikacji legalności zastosowanej procedury oceny kandydata (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11, Lex nr 1001316) albo interpretacji przepisów prawa materialnego warunkujących powołanie na stanowisko sędziego. W judykaturze podkreśla się także, że Sąd Najwyższy nie weryfikuje kwalifikacji kandydata na sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11, Lex nr 1001318), a tym

bardziej jego kontrkandydatów. Inaczej rzecz ujmując, Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie przypisanych mu uprawnień nie przejmując kompetencji Rady, jako organu umocowanego przez Konstytucję RP do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. Natomiast z mocy art. 44 ust. 3 ustawy o KRS stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej rodzi ten skutek, że poza gestią Sądu Najwyższego pozostają ustalenia faktyczne i ocena dowodów (art. 398³ § 2 k.p.c.). Dlatego też kwestie te są domeną Rady, podobnie jak ocena doboru kryteriów, a także znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów, chyba że naruszają one podstawowe zasady prawne, w tym zasadę jednakowego dostępu do stanowisk w służbie publicznej (art. 60 Konstytucji RP).

Odwołująca, wadliwości zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, upatruje w naruszeniu art. 3 ust. 1 ustawy o KRS. Tymczasem ów przepis składa się z ośmiu punktów. Skarżąca nie dookreśla jakie kompetencje Rady zostały w tej sprawie przekroczone. Natomiast Sąd Najwyższy nie jest wyposażony w aparaturę pozwalającą na korygowanie zarzutów odwołania, czy też budowania hipotez co do tego, jakiego jeszcze przepisu prawa może dotyczyć jego podstawa. Tym samym nie zastępuje skarżącej w wyborze podstaw zaskarżenia, jak również w przytoczeniu przepisów, które mogłyby być naruszone przy wydawaniu zaskarżonej uchwały. Sąd Najwyższy może zatem odwołanie (podobnie jak skargę kasacyjną) rozpoznawać tylko w ramach tej podstawy, na którym zostało oparte, odnosząc się jedynie do przepisów, których naruszenie zarzucono (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 24 listopada 2010 r., I PK 78/10, Lex nr 725005; 13 czerwca 2013 r., I PK 29/13, Lex nr 1511012).

Następne naruszenie prawa odwołująca lokuje w treści § 16 ust. 1 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. 2011 nr 72, poz. 712). Wskazany przepis stanowi, że po zbadaniu materiałów sprawy indywidualnej i uzupełnieniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy, Przewodniczący Rady przekazuje ją wyznaczonemu zespołowi oraz wskazuje jego przewodniczącego i referentów. W okolicznościach faktycznych sprawy wyżej

wymienione czynności zostały zrealizowane w toku postępowania przed Radą. Na czym ma polegać naruszenie tej normy nie wiadomo, gdyż odwołująca nie nawiązuje do niego w uzasadnieniu swego żądania. Może to wskazywać, że dotychczas omówione przepisy zostały przywołane w odwołaniu w sposób przypadkowy, bez głębszej analizy treści tych norm.

Kolejne źródło wadliwości uchwały opiera się na naruszeniu art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Przypomnieć zatem wypada, że w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Wskazane w tym przepisie przesłanki nawiązują do treści art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, którego naruszenia odwołująca już nie zarzuca, aczkolwiek nawiązuje do treści tej normy w uzasadnieniu odwołania. Zgodnie z jego brzmieniem, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście rekomendacyjnej zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o KRS, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów. W przedmiotowym postępowaniu zgłosiło się dwudziestu trzech kandydatów. Zatem Krajowa Rada Sądownictwa była zobligowana do łącznej oceny wszystkich ubiegających się o urząd osób. Wyłonienie kandydata, który zostanie przedstawiony do nominacji sędziowskiej nie ma cech bezpośredniej rywalizacji poszczególnych kandydatów między sobą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., III KRS 43/14, Legalis nr 1163145). Przeto nie chodzi o szczegółowe porównanie w parach wybranych osób, lecz o sumę wielu cech poszczególnych kandydatów, by w ten sposób wyłonić osobę o najwyższych umiejętnościach spośród ubiegających się o nominację. Chodzi jednocześnie o przedmiotowe postępowanie nominacyjne, które nie może być porównywane do odrębnych konkursów, chociażby w nim uczestniczyły te same osoby.

Mając na uwadze wskazane w odwołaniu przepisy nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa, które skutkowałyby uchyleniem zaskarżonej uchwały. Po pierwsze, literalne brzmienie przywołanych przepisów dowodzi, że o ich naruszeniu można mówić dopiero wtenczas, gdy zostanie pominięty którykolwiek z kandydatów uczestniczący w procedurze, czego w sprawie stwierdzić nie można. Po wtóre, kryteria oceny umieszczone w treści art. 35 ust. 2 ustawy o KRS mają charakter egemplifikacyjny i są w pierwszej kolejności adresowane do zespołu Rady. Nadto nie hierarchizują kolejnych przymiotów, którymi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Ustawodawca nie zastosował też w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS „gradacji kryteriów”. Wszystkim kryteriom – poza oceną kwalifikacji kandydatów – przypisał bowiem takie samo znaczenie. Oczywiście omawiany przepis (art. 35 ust. 2 ustawy o KRS) nie definiuje pojęcia kwalifikacji, jak też nie precyzuje o jakie doświadczenie zawodowe chodzi. Zapewne nie ogranicza się tylko do wymogów stawianych kandydatom w przepisach ustawy o ustroju sądów powszechnych, gdyż te wyznaczają jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi więc raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów - poza owym ustawowym minimum - dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak np. wyniki ukończenia studiów i egzaminu sędziowskiego, uzyskane stopnie naukowe, ukończone studia podyplomowe i szkolenia, reprezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza, sposób organizowania pracy i wywiązywania się z obowiązków, itp. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., III KRS 14/12, Lex nr 1405296).

Wbrew twierdzeniom odwołującej, kryteria, którymi kierowała się Rada, podejmując decyzję o przedstawieniu Prezydentowi RP konkretnej osoby z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, są wyraźnie określone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały i wynikają ze szczegółowego umotywowania przyczyn dokonanego wyboru. Są nimi: ocena kwalifikacji tej kandydatki, doświadczenie zawodowe i życiowe, cechy charakteru i osobowości predysponujące do objęcia stanowiska oraz wnioski płynące z opinii na temat jej pracy, a także uzyskane poparcie środowiska sędziowskiego. Suma powyższych

elementów prowadzi do łącznej oceny rekomendowanej osoby na pułapie bardzo dobrym i poziomie pozytywnym w przypadku odwołującej. Rada miała na uwadze także wyniki z egzaminu sędziowskiego, które przemawiają na korzyść Pani M. J. B.. Nie można też pominąć, że kandydatka wskazana przez Radę uzyskała jednogłośnie poparcie kolegium Sądu Okręgowego w B. oraz wyższe od skarżącej poparcie na Zgromadzeniu Przedstawicieli Sędziów Sądu Okręgowego w B.. Poparcie środowiska jest istotnym kryterium ustawowym, które nie powinno być pomijane (art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS). Jednocześnie podkreślono, że długość stażu pracy odwołującej nie przechyliła na jej korzyść różnic wynikających z pozostałych kryteriów oceny, zwłaszcza że uprzednio wykonywane zajęcia (zatrudnienie na stanowisku kasjera kasowo – skarbcowego w banku, inspektora do spraw sprzedaży, czy doradcy klienta VIP) nie jest miarodajne do wykazania sumarycznie wyższych kwalifikacji, niż wskazanej kandydatki. Zaprezentowane argumenty, wbrew odmiennemu stanowisku odwołującej, są zatem wynikiem wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa wszystkich aspektów sprawy i nie można przypisać jej cech dowolności, która stanowiłaby naruszenie przepisów wskazanych w odwołaniu.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że w postępowaniu nominacyjnym na wolne stanowisko w Sądzie Rejonowym siłą rzeczy uczestniczą osoby o wysokich kwalifikacjach, jak też pewnym doświadczeniu zawodowym. Uczestnicy tego postępowania, oprócz wymogów minimalnych, posiadają także rekomendacje od swoich przełożonych, zwłaszcza gdy kandydaci wywodzą się spoza środowiska sędziowskiego. Roli i znaczenia tych kwalifikacji nie można deprecjonować, lecz ich treść nie przesądza o sumarycznych wyższych kwalifikacjach zawodowych. Można wyrazić zapatrywanie, że stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz jednego, jako „najlepszego” ze wszystkich. W takim wypadku poszczególne cechy „gorszych” kandydatów nie są eksponowane i tylko subiektywnie wynik głosowania Rady może być oceniany, jako ich przegrana. Niezaprezentowanie w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydatów, których Rada postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego nie narusza art. 42 ust. 1 w związku z art. 44 ust. 3 ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (wyrok

Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13, Lex nr 1402636). Zatem pominięcie kandydata, którego doświadczenie zawodowe na innym polu pracy prawniczej jest zbieżne, czy też jego kwalifikacje są rodzajowo zbliżone do wybranej osoby, nie pozwala na zanegowanie wniosków wynikających z ocenianej uchwały. Sumą powyższych uwag jest konstytucyjne prawo Rady do wyboru kandydata „najlepszego” spośród bardzo dobrych i dobrych osób. Stąd też Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania jej w tym wyborze. Z tych przyczyn nie można też podzielić zarzutów naruszenia art. 60 Konstytucji RP. Przedmiotem ochrony wynikającym z art. 60 ustawy zasadniczej jest formalny aspekt dostępu do służby publicznej. Jest on związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie samą oceną kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat tego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Rady, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie jej konstytucyjnych uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji RP. Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje zatem procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 7/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 141 i III KRS 11/09, Lex nr 1001317 oraz z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011 nr 11, poz. 93).

Odwołująca upatruje także wadliwości uchwały Rady w kontekście naruszenia zasady równego traktowania. W tym zakresie nie przytacza jednakże w odwołaniu art. 32 Konstytucji RP. Tym samym ten aspekt sprawy wymyka się spod kontroli Sądu Najwyższego.

Z przedstawionych względów - wobec niewykazania, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem - Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oddalił odwołanie w odniesieniu do kandydatki Pani M. J. B..

Natomiast w pozostałym zakresie Sąd Najwyższy w oparciu o art. 398⁶ § 3 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa odrzucił odwołanie z uwagi na jego niedopuszczalność, w świetle bowiem art. 43 ust. 2 tej ustawy, jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1 (obejmującej rozstrzygnięcie

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w sytuacji, gdy na stanowisko to zgłosił się więcej niż jeden kandydat), nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

[l.n]