



Sygn. akt III KRS 16/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania R.R.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 grudnia 2016 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na pięć stanowisk sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ogłoszonych w Monitorze Polskim [...],

z udziałem K..L., T.S.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 lipca 2017 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

R.R. – sędzia Sądu Rejonowego w [...], odwołał się od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 15 grudnia 2016 r., 6 w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na pięć stanowisk sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], ogłoszonych w Monitorze Polskim [...], zaskarżając ją w

zakresie, w jakim postanowiono przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] kandydatury K..L. i T.S. – referendarzy tego Sądu i nie przedstawić z wnioskiem o powołanie kandydatury skarżącego.

Na posiedzeniu 14 listopada 2016 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które przeanalizował, uznał je za wystarczające, przeprowadził naradę i postanowił jednogłośnie rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa na pięć wolnych stanowisk sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydatury W. G., A. K., J. Ł., K..L. oraz T.S.. Zespół kierował się przede wszystkim ocenami kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnił ich doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje i inne dokumenty dołączone do kart zgłoszenia, a także wyniki głosowań Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W ocenie Zespołu za rekomendowaniem kandydatury K..L. przemawiały oceniane łącznie: wyróżniająca ocena kwalifikacji, pozytywne opinie służbowe podkreślające wysoki poziom jego wiedzy prawniczej, bogate doświadczenie zawodowe, w tym w pracy poza sądownictwem administracyjnym, a także poziom poparcia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. Z kolei za rekomendowaniem kandydatury T.S. przemawiały oceniane łącznie: wyróżniająca ocena kwalifikacji, wieloletni staż pracy zarówno w sądownictwie administracyjnym, jak i poza sądem, a także jednomyślne poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i wysokie poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. Na posiedzeniu plenarnym 17 listopada 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa, po omówieniu wszystkich kandydatów i zapoznaniu się ze stanowiskiem zespołu, kierując się poziomem poparcia udzielonego poszczególnym uczestnikom postępowania przez Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], a także uwzględniając posiadane przez kandydatkę P. C. doświadczenie orzecznicze, postanowiła zaprosić na posiedzenie Rady, celem wysłuchania 11 kandydatów, w tym: K..L. oraz T.S.. Skarżący nie został

zaproszony na posiedzenie Rady celem wysłuchania. Na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Sądownictwa 15 grudnia 2016 r. Rada wysłuchiwała zaproszonych kandydatów. Podzielając stanowisko Zespołu, postanowiła przedstawić z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na pięć stanowisk sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydatury W. G., A.K., J. Ł., K..L. oraz T.S.. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano, że przy podejmowaniu decyzji Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się ocenami kwalifikacji oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. Ponadto, że na szczególną uwagę zasługiwało doświadczenie zdobyte m.in. przez kandydatów K..L. i T.S. zdobyte w sądownictwie administracyjnym, niezależnie od ich pozostałej aktywności zawodowej. Wyjaśniono, że kwalifikacje tych kandydatów zostały także wysoko ocenione w sporządzonych na użytek postępowania konkursowego ocenach kwalifikacji – K. Ł. i T. S. uzyskali wyróżniające oceny kwalifikacji. Krajowa Rada Sądownictwa, uwzględniając doświadczenie zawodowe i kwalifikacje uczestników postępowania, stwierdziła, że skarżący nie wypełnia w stopniu wyższym niż kandydaci przedstawiani Prezydentowi Rzeczypospolitej z wnioskiem o powołanie, ocenianych łącznie, kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Oceniała również, na podstawie zgromadzonych i ocenianych łącznie materiałów sprawy, że kandydaci, którzy nie zostali przedstawieni z wnioskiem o powołanie, nie posiadają wyższych kwalifikacji zawodowych od wybranych kandydatów, którzy mają bogate doświadczenie zawodowe, a przy tym uzyskali bardzo wysokie oceny kwalifikacji oraz wyniki głosowań Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Podczas posiedzenia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z 21 września 2016 r. na kandydaturę K..L. oddano 5 głosów na „tak”, 3 - „nie”, przy braku głosów nieważnych (ocena bardzo dobra); na kandydaturę T.S. oddano 8 głosów na „tak”, nie oddano głosów „nie” ani głosów „nieważnych” (ocena wyróżniająca); z kolei na skarżącego nie oddano żadnego głosu na „tak” i uzyskał on ocenę dobra podczas głosowania Kolegium. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] na posiedzeniu 3 października 2016 r. oddało na K..L. - 28 głosów „tak”, 62 - „nie”, przy 1 głosie nieważnym; na kandydaturę T.S. - 54 głosów

„tak”, 34 - „nie”, przy 3 głosach nieważnych; z kolei skarżący podczas głosowania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] nie otrzymał głosów na „tak”. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że o decyzji w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej 5 kandydatów na wolne stanowiska sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] zdecydował całokształt okoliczności sprawy, ocenianych łącznie: wieloletnie doświadczenie zawodowe, w tym dorobek naukowy, wysokie oceny kwalifikacji, rekomendacje i bardzo dobre opinie służbowe, a także wysokie poparcie Kolegium Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 15 grudnia 2016 r. na kandydatury: K..L. oddano 9 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” i 5 głosów „wstrzymujących się” (kandydatura uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów); T.S. oddano 17 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” (kandydatura uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów); J.R. oddano 1 głos „za”, 7 głosów „przeciw”, przy 9 głosach „wstrzymujących się” (kandydatura nie uzyskała bezwzględnej większości głosów).

Skarżący uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa 6 z 15 grudnia 2016 r. zaskarżył w części, to jest w zakresie w jakim postanowiono przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem o powołanie, kandydatury K..L. oraz T.S. - referendarzy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i nie przedstawić kandydatury jego osoby. Skarżący zarzucił naruszenie:

(-) art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa poprzez: - podjęcie uchwały sprzecznej z podstawowymi zasadami prawnymi na skutek wybiórczego stosowania przy ocenie kandydatów możliwych do zidentyfikowania, jednolitych i obiektywnych kryteriów, pozwalających na stwierdzenie zachowania minimalnego standardu równego dostępu do służby publicznej oraz równego traktowania, pomimo istnienia w konkursie na wolne stanowiska sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] obiektywnego ich wzorca znajdującego normatywne umocowanie w Zarządzeniu Nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2014 r. - Załącznik pkt III. 3-20; (-)

niezastosowanie wskazanych wyżej, jednolitych i obiektywnych kryteriów w stosunku do skarżącego, co skutkowało podjęciem uchwały o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów spełniających warunek opisany w art. 6 § 1 pkt 6 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych w stopniu rażąco niższym od skarżącego, co jest sprzeczne z zasadą równego i transparentnego dostępu do służby publicznej i dobrem wymiaru sprawiedliwości;

(-) art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa poprzez brak rozpatrzenia kandydatury skarżącego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zaniechanie oceny jego kwalifikacji w postępowaniu prowadzonym z rażącym naruszeniem obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy i w konsekwencji podjęcie uchwały dowolnej w stopniu rażącym - sprzecznej z dostępnym Radzie materiałem dowodowym, z pominięciem rzetelnej prezentacji podczas posiedzenia Zespołu członków KRS z 14 listopada 2016 r. istotnych okoliczności i dokumentów wskazujących na kwalifikacje skarżącego, co miało wpływ na przyjęcie błędnego stanowiska Zespołu i w konsekwencji bezkrytyczne uwzględnienie tego stanowiska w uchwale Krajowej Rady Sądownictwa z 15 grudnia 2016 r., z naruszeniem prawa w stosunku do skarżącego i dwóch kandydatów – K..L. i T.S. – referendarzy WSA w [...] o kwalifikacjach ekstremalnie niższych od skarżącego, co do których Rada wystąpiła do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego i skarżącego - sędziego, doktora nauk prawnych, któremu odmówiono przedstawienia jego kandydatury z wnioskiem o powołanie;

(-) art. 42 ust. 1 w z zw. art. 33 ust. 1, 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa poprzez niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, w kontekście przyjętych przez Radę kryteriów wyboru, przekonujących argumentów przemawiających za wyborem referendarzy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] - K..L. i T.S., co wskazuje na przekroczenie przez Radę granic swobodnego - racjonalnego uznania i uniemożliwia dokonanie rzetelnej kontroli prawidłowości rozumowania Rady, ustalenie relewantnych prawnie motywów podjęcia jej uchwały z 15 grudnia 2016 r. i stanowi dowód braku wszechstronnego rozważenia spraw, co miało wpływ na wynik postępowania;

(-) art. 45 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 32 ust. 3

ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i w zw. z § 15 ust. 3 i 4 uchwały Nr 125/2015 KRS z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez niezapewnienie skarżącemu pełnej jawności wewnętrznej toczącego się z jego udziałem postępowania, które znalazło wyraz w niedoręczeniu skarżącemu i niezalączeniu do akt postępowania wyciągu z posiedzenia plenarnego Rady w dniach 13-16 grudnia 2016 r. oraz protokołu z poprzedzającego posiedzenia Rady w dniu 17 listopada 2016 r., co wobec braku możliwości rekonstrukcji motywów, którymi kierowała się Rada, w oparciu o samo uzasadnienie uchwały, miało istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, czyniąc je w zaskarżonym zakresie nieracjonalnym i nietransparentnym, świadcząc o braku wszechstronnego rozważenia sprawy.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w części, w której postanowiono przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], kandydatury K..L. i T.S. - referendarzy WSA w [...] oraz nie przedstawić, z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], kandydatury sędziego J.R. i przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa, w odpowiedzi na odwołanie skarżącego, wniosła o jego oddalenie jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

W uzasadnieniu odpowiedzi Rada stwierdziła, że nie podziela zarzutów podniesionych w odwołaniu. Podkreśliła, że procedura wyboru na urząd sędziego ma charakter konkursowy, zaś Rada ma za zadanie wybrać najlepszego kandydata. Wyjaśniono, że Rada kierując się tą zasadą, w sposób wszechstronny przeanalizowała i oceniła zgromadzone w sprawie materiały. Podkreślono, że Rada w sposób prawidłowy zastosowała kryteria z art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, zaś zarządzenie nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 października 2014 r. nie stanowi normatywnego wzorca kryteriów w postępowaniu odnośnie obsady wolnych stanowisk sędziowskich w wojewódzkich sądach administracyjnych i nie może wyłączać zastosowania wzorca ustawowego, czy też stanowić dyrektywy interpretacyjnej. Zwrócono uwagę, że

wyniki głosowania Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] wskazują, że środowisko sędziowskie podobnie jak Krajowa Rada Sądownictwa nie dostrzegło kwalifikacji skarżącego w stopniu uzasadniającym przedstawienie jego kandydatury na stanowisko sędziego WSA w [...]. Odnosząc się do argumentów skarżącego, Rada wskazała, że kandydaci przedstawieni z wnioskiem o powołanie objęci zakresem zaskarżenia nie posiadają stopnia naukowego, nie prowadzą pracy naukowej i nie wykonują zawodu rady prawnego, niemniej nie przekreśla to ich kandydatur oraz nie obniża zdobytych kwalifikacji zawodowych i nie umniejsza wieloletniego doświadczenia w sprawach administracyjnych. W przypadku oceny skarżącego, w odpowiedzi na odwołanie wyjaśniono, że wzięto pod uwagę jego dorobek zawodowy wynikający z długiego okresu delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości i zakresu pełnionych wówczas obowiązków, który pozostaje w ograniczonym związku z materią będącą przedmiotem właściwości sądów administracyjnych. Rada, w przypadku skarżącego, uwzględniła również wieloletnią przerwę w wykonywaniu obowiązków orzeczniczych w sądzie. Wskazano także, że skarżący nie wykazał w odwołaniu, że jego kandydatura została oceniona na podstawie innych kryteriów niż kandydatury K..L. i T.S.. W przedmiocie zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w odpowiedzi na odwołanie wskazano, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone w sposób umożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, omówiono w nim w niezbędnym zakresie kandydaturę skarżącego poprzez porównanie jej z kandydatami przedstawionymi z wnioskiem o powołanie. Zwrócono uwagę, że w uchwale wyraźnie wskazano przesłanki, jakie zdecydowały o wyborze kandydatów zaproszonych na posiedzenie Rady celem wysłuchania – to jest poparcie udzielone przez Kolegium oraz doświadczenie orzecznicze. Jednocześnie podkreślono, że Rada legitymuje się wyłączną kompetencją do oceny merytorycznej i kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się nieuzasadnione.

Podstawę odwołania stanowiły zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o KRS. Zdaniem odwołującego się Krajowa Rada nie przeprowadziła rzetelnego postępowania i jej uchwała nosi cechy dowolności. Ponadto odwołujący się uważa, iż w znacznie większym stopniu spełnia wymogi do pełnienia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczące wysokiego poziomu wiedzy niż przedstawieni z wnioskiem o powołanie referendarze K. Ł. i T. S.

Nie ulega wątpliwości, że procedura wyboru kandydata na urząd sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa ma charakter konkursowy, która ma wyłonić najlepszego kandydata. Z jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego wynika jednoznacznie, że zakres kognicji Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego oceniania sprawy rozstrzygniętej w uchwale. Badaniu podlega zatem, co do zasady, jedynie procedura podjęcia uchwały, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 11/09).

Wbrew twierdzeniom przedstawionym w odwołaniu Rada dokonała wszechstronnej oceny zgłoszonych kandydatur, co zostało poprzedzone pracami zespołu Rady. Na tej podstawie Rada dokonała wyboru najlepszych kandydatów. Rada uwzględniła także podnoszone przez odwołującego się okoliczności dotyczące jego kandydatury, w tym również bogatego doświadczenia legislacyjnego.

W związku z powyższym brak było podstaw do uznania, iż doszło w tym przypadku do naruszenia przepisów proceduralnych ustawy. Ponieważ Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata, jak i kandydata wybranego przez Radę, to przedmiotem badania pozostaje procedura, a nie przesłanki dokonanego wyboru (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2014 r., III KRS 34/14). Można więc jedynie zauważyć, iż jednym z podstawowych kryteriów oceny jest poparcie środowiska sędziowskiego, które w przypadku odwołującego się wypadło zdecydowanie negatywnie. Nie można podzielić argumentu z odwołania, iż obaj referendarze

WSA w [...] znaleźli się w konkursie jedynie „siłą tradycji”, co miałoby znajdować uzasadnienie w historii poprzednich postępowań z ich udziałem, w których uzyskiwali gorsze wyniki poparcia środowiska sędziowskiego.

Tak więc w przypadku dochowania przez Radę procedur ustawowych Sąd Najwyższy nie może dokonywać oceny dlaczego te, a nie inne kryteria miały charakter decydujący. W szczególności jeżeli w zakresie poszczególnych kryteriów i ich całościowej ocenie poszczególni kandydaci nie wykazują ekstremalnych różnic, które mogłyby uzasadniać przyjęcie naruszenia procedury lub przekroczenie granic swobodnego uznania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2016 r., III KRS 27/16). Żadna z tych okoliczności nie wystąpiła w rozpoznawanej sprawie. W tej sytuacji Sąd Najwyższy nie może zastępować KRS w wyborze najlepszych kandydatów, gdyż nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., III KRS 43/14).

Sąd Najwyższy nie podziela również poglądu, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały uniemożliwia poznanie istotnych motywów jej podjęcia. Uzasadnienie to zawiera bowiem wskazanie kryteriów wyboru kandydatów oraz okoliczności uzasadniające dokonany wybór.

Mając na uwadze powyższe należało uznać, że odwołujący się nie wykazał naruszenia prawa, które mogłoby stanowić podstawę do uwzględnienia odwołania przez Sąd Najwyższy. Jego zarzuty sprowadzają się bowiem z reguły do odmiennej oceny okoliczności, będących przedmiotem i podstawą podjętej przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały, która przedstawiła i omówiła zastosowane kryteria oceny kandydatów. Można także stwierdzić, że żadne z kryteriów oceny poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie nie ma charakteru decydującego, a znaczenie poszczególnych kryteriów pozostaje poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego. O prawidłowości oceny zgłoszonych kandydatur może decydować jedynie kompleksowa ocena, wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r., III KRS 34/16).

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

kc