



Sygn. akt III KRS 25/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lipca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania T. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 10 grudnia 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwóch stanowiskach sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach, obwieszczonych w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 256,

z udziałem M. R.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 lipca 2015 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w zakresie nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach kandydatury T. K. oraz przedstawienia z wnioskiem o powołanie na to stanowisko M. R. i w tej części przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr [...] z dnia 10 grudnia 2014 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej Rada) postanowiła: 1) przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach kandydatury: M.R. oraz A.S. oraz 2) nie przedstawiać Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym Sądzie kandydatur: A. J., W. K., T. K., A. S., T. S., P. T. i K. W.. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na dwa wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Okręgowym w Suwałkach (ogłoszone w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 256), zgłosiło się 9 kandydatów. Zespół członków Rady w dniu 8 grudnia 2014 r. odbył posiedzenie w celu przygotowania stanowiska do rozpatrzenia i oceny zgłoszonych kandydatur, na którym postanowiono jednogłośnie zarekomendować Radzie kandydatury M. R. oraz A. S. Tę rekomendację Rada zaaprobowała podczas posiedzenia w dniu 10 grudnia 2014 r., na którym podjęła uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi RP obydwu wymienionych kandydatur z tym uzasadnieniem, że są to „najbardziej odpowiednie” kandydatury do objęcia wakujących stanowisk sędziowskich spośród wszystkich osób uczestniczących w procedurze konkursowej. Rada szczegółowo omówiła kwalifikacje zawodowe M. R. oraz A. S..

Odnośnie do kandydatury M. R. stwierdzono, że kandydat w kwietniu 2001 r. złożył egzamin sędziowski z wynikiem dobrym i z dniem 16 grudnia 2003 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w S., w którym wcześniej (od dnia 6 sierpnia 2001 r.) wykonywał pracę w charakterze asesora sądowego. Kandydat w dalszym ciągu pełni służbę w tym Sądzie, gdzie orzeka w sprawach karnych, przy czym od dnia 1 września 2008 r. jest przewodniczącym II Wydziału Karnego. Od 2011 r. kandydat był wielokrotnie delegowany do Sądu Okręgowego w S. celem orzekania w sprawach karnych w drugiej instancji. Ponadto ukończył szereg szkoleń zawodowych oraz dwusemestralne studia podyplomowe w zakresie organizacji i zarządzania w wymiarze sprawiedliwości z wynikiem bardzo dobrym (w 2010 r.). Sędzia wizytator, sporządzający ocenę kwalifikacji tego kandydata, uznał na podstawie analizy akt spraw sądowych, danych statystycznych oraz pozytywnych opinii służbowych, że opiniowany kandydat podczas wykonywania obowiązków sędziowskich w sądzie rejonowym osiągnął odpowiedni poziom wiedzy

prawniczej, doświadczenia w praktycznym stosowaniu prawa karnego materialnego i procesowego oraz doświadczenia życiowego potrzebnych na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Sędzia wizytator zwrócił przy tym uwagę na „bardzo dobrą stabilność orzecznictwa” kandydata. Oceniany kandydat wykonuje przypisane obowiązki sumiennie i szybko podejmuje decyzje merytoryczne. Jego relacje ze współpracownikami są prawidłowe. Kandydat posiada duże umiejętności organizacyjne, cechuje go wysoka kultura osobista i stale podnosi kwalifikacje zawodowe, uczestnicząc w wielu szkoleniach. Wobec kandydata nie zgłaszano żadnych skarg i nie stosowano wytyków, jak również nie były przeciwko niemu prowadzone żadne postępowania dyscyplinarne. Kolegium Sądu Apelacyjnego w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 10 października 2014 r. wystawiło kandydaturze M. R. ocenę „bardzo dobrą”. Z kolei na posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Białostockiej w dniu 13 października 2014 r. kandydat uzyskał 61 głosów „za”, 4 „przeciw” i 11 „wstrzymujących się”, co uplasowało go na drugim w kolejności - po kandydaturze . S. - miejscu w rankingu siły poparcia organów środowiska sędziowskiego udzielonego zgłoszonym kandydaturom. W oparciu o powyższe okoliczności Rada stwierdziła, że kandydatura M. R. - obok A. S. – „wypełniła w najwyższym stopniu” określone w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej „ustawa o KRS”) kryteria ustalania kolejności kandydatów do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Okręgowym w Suwałkach spośród wszystkich osób uczestniczących w procedurze nominacyjnej.

W końcowej części uzasadnienia przedmiotowej uchwały Rada skrótowo odniosła się do trzeciej (według kolejności siły poparcia środowiska sędziowskiego) kandydatury P. T., wskazując między innymi, że ten kandydat posiada krótszy staż orzeczniczy niż dwaj pierwsi kandydaci, przedstawieni Prezydentowi RP. Uzyskanie przez tego kandydata oceny kwalifikacyjnej porównywalnej w stosunku do ocen wystawionych dwóm pierwszym kandydatom, w połączeniu z niższym - w jego przypadku - poparciem środowiska sędziowskiego, czyni tę kandydaturę „mniej odpowiednią” do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na wolne stanowisko sędziowskie.

W odniesieniu do pozostałych kandydatur (w tym T.K.) Rada nie

przedstawiła ich charakterystyki i ograniczyła się jedynie do zreferowania wyników głosowania nad poszczególnymi kandydatami, stwierdzając, że na kandydatury M. R. i A. S. oddano po 15 głosów „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, na kandydaturę W. K. oddano 0 głosów „za”, 2 „przeciw” i 13 „wstrzymujących się”, zaś na pozostałych 6 kandydatów oddano po 15 głosów „wstrzymujących się” przy braku głosów „za” i „przeciw”.

Przedmiotową uchwałę - w zakresie rozstrzygnięcia o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. R. na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach oraz o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury T. K. z wnioskiem o powołanie na to stanowisko - zaskarżył odwołaniem do Sądu Najwyższego T. K., zarzucając naruszenie: 1) art. 60 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS polegające na „pozbawieniu prawa dostępu do stanowiska wyższego rzędu na jednakowych zasadach jak innych sędziów sądów powszechnych i nie przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego Sądu Rejonowego w A. T. K. na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach”; 2) art. 33 ust. 1 ustawy o KRS polegające na „braku wszechstronnego i rzetelnego rozważenia sprawy na podstawie niezbędnej i pełnej dokumentacji nominacyjnej w oparciu o błędne i niejednolite kryteria oceny”; 3) art. 35 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS polegające na „opracowaniu listy rekomendowanych kandydatów w nieprawidłowej kolejności wbrew wskazaniom podniesionym przez ustawodawcę, z uwzględnieniem obligatoryjnej przesłanki jak ocena kwalifikacyjna i doświadczenie zawodowe oraz pomocniczo opinie przełożonych i rekomendacje, a także głosowania Kolegium oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Apelacyjnego”; 4) art. 42 ust. 1 w związku z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS przez „doręczenie uzasadnienia o treści wewnętrznie sprzecznej, nie spełniającej ustawowych wymogów w postaci wyczerpującego przedstawienia rzeczowej argumentacji na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów (...) ponieważ jego brzmienie nie wskazuje analizy żadnych kryteriów ustawowych oceny kandydata T. K., a jedynie ukazuje koncentrację wnioskowania na okolicznościach drugiej kategorii czyli okolicznościach pomocniczych, jak głosowania Kolegium i Zgromadzenia kandydata M. R. i niezasadnym uznaniu jego bardzo dobrej stabilności

orzeczniczej, a nadto zaakcentowaniu w treści uzasadnienia dwóch kryteriów oceny kandydata P. T., jak poparcie środowiska i ocena Kolegium, podczas gdy dane zawodowe T. K. wskazują, iż rzetelnie zobrazowanie porównania kontrkandydatów wskazywałoby na treść uchwały, która przedstawiałaby jego osobę z wnioskiem o powołanie na stanowisko Sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach”. Odwołujący się wniósł o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie Radzie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na odwołanie Rada wniosła o oddalenie odwołania, przy czym w nawiązaniu do stawianego przez odwołującego się zarzutu w przedmiocie wadliwej oceny pracy orzeczniczej M. R. wywiodła w szczególności, że przy dokonywaniu tej oceny Rada wzięła pod uwagę „całokształt danych statystycznych” dotyczących pracy tego kandydata. Według Rady, niższy stopień załatwialności przez M. R. spraw z kategorii „K” na rozprawach został „zrekompensowany” załatwieniem przez niego dużej liczby spraw ze wszystkich kategorii na posiedzeniach. Poza tym stopień stabilności orzecznictwa tego kandydata, przy uwzględnieniu bardzo niewielkiej zaskarżalności orzeczeń wydawanych przez M. R., „stoi na odpowiednim poziomie”.

W odpowiedzi na odwołanie M. R. wniósł o oddalenie odwołania, któremu zarzucił „brak należytego wykazania obrazu prawa w uchwale”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, do kompetencji Rady należy między innymi rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w tych sądach. W sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, to najpierw zespół członków Rady (wyznaczony w trybie przewidzianym w art. 31 ustawy o KRS) opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, kierując się przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a

ponadto uwzględniając 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) Następnie Rada *in gremio* rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie i podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów (art. 37 ust. 1 ustawy o KRS).

Uchwała Rady podjęta w sprawie indywidualnej (a do takiej kategorii należy sprawa dotycząca obsady stanowiska sędziowskiego) wymaga uzasadnienia (art. 42 ust. 1 ustawy o KRS) i uczestnik postępowania toczącego się przed Radą ma prawo wnieść od niej odwołanie do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w art. 44 ustawy o KRS. Kognicja Sądu Najwyższego w takiej sprawie ogranicza się do zbadania zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, przy odpowiednim stosowaniu przepisów postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (w tym do art. 398¹³ § 1 k.p.c.) oznacza w szczególności, że granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania przed Radą, są limitowane zakresem zaskarżenia uchwały oraz podstawami odwołania. Sąd Najwyższy nie zastępuje Rady w jej ustawowo i konstytucyjnie wyznaczonym zadaniu polegającym na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego i dlatego nie przeprowadza powtórnego badania kwalifikacji zawodowych i moralnych kandydata do pełnienia urzędu sędziego. Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (nie weryfikuje dokonanego przez Radę wyboru kandydata na urząd sędziego według reguł zasadności) i jedynie rozstrzyga o zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, będąc związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi jej podstawę. W tym względzie utrwalone jest stanowisko w orzecznictwie (por. w szczególności wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 11/09, LexPolonica nr 3934139; z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 25; z dnia 8 czerwca 2011 r., III KRS 6/11, LEX nr 1095942; z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11, LEX nr 1001316; z dnia 20 września 2011 r., III KRS 15/11, LEX nr

1108553 i z dnia 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11, LEX nr 1106742).

Jakkolwiek merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady nie jest dopuszczalna, bo wkraczałaby w sferę szczególnych uprawnień ustrojowych przysługujących temu organowi konstytucyjnemu, to jednak Sąd Najwyższy badając zasadność odwołania jest władny przeprowadzić kontrolę w zakresie ustalenia, czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do równego (na jednakowych zasadach) dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. W postępowaniu odwoławczym istnieje więc możliwość oceny, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy przyjąć, że w ogólnym rozrachunku zarzuty postawione w rozpoznawanym odwołaniu są trafne, skoro uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala na uznanie, że Rada przy ocenie poszczególnych kandydatur biorących udział w procedurze konkursowej na wolne stanowisko sędziowskie, rzeczywiście spełniła wymaganie wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. Wypada jeszcze raz podkreślić, że w razie ubiegania się kilku osób o jedno wakujące stanowisko sędziowskie, Rada powinna wyjaśnić, jakie kryteria ocenne brała pod uwagę przy wyborze najlepszego - jej zdaniem - kandydata pretendującego do objęcia tego stanowiska. Zakres rozważań Rady poświęconych analizie „gorszych” kandydatów może być zróżnicowany w zależności od okoliczności konkretnego przypadku, przy czym powinien on być szerszy w stosunku do kandydatów o zbliżonej sytuacji faktycznej, lokujących się blisko granicy rozdzielającej kandydatury „zwycięskie” od „przegranych” (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015). Wprawdzie sam dobór przez Radę kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie zasadniczo pozostaje poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego przy sprawowaniu kontroli legalności uchwał Rady, jednakże nie dotyczy to sytuacji, gdy kryteria te naruszają podstawowe reguły prawne, w tym zwłaszcza konstytucyjne zasady odnoszące się

do sfery jednakowego dostępu do stanowisk w sferze publicznej oraz równego traktowania i niedyskryminacji (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, Zeszyty NSA 2011 nr 1, poz. 93 i z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271).

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że przy wyborze kandydatury M. R., rekomendowanej Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Okręgowym w Suwałkach, Rada kierowała się doświadczeniem zawodowym kandydatów, ich ocenami kwalifikacyjnymi oraz siłą poparcia, jakie udzieliło im środowisko sędziowskie. W tych okolicznościach za kandydaturą M.R. - zdaniem Rady - przemawiały wieloletnie doświadczenie orzecznicze, bardzo dobre oceny kwalifikacyjne, odpowiedni poziom wiedzy prawniczej, doświadczenie zawodowe w praktycznym stosowaniu prawa karnego materialnego i procesowego, doświadczenie życiowe, wysokie poparcie środowiska sędziowskiego oraz „bardzo dobra stabilność jego orzecznictwa”. W ocenie Sądu Najwyższego, uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brakuje odpowiedniej transparentności, co podważa zastosowanie przez Radę w przedmiotowej procedurze konkursowej dostatecznie przejrzystych kryteriów oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie. Wyraża się to w szczególności w tym, że uzasadnienie uchwały nie precyzuje, na czym konkretnie miałyby polegać „stabilność orzecznictwa” wybranego kandydata i dlaczego została ona przez Radę oceniona jako „bardzo dobra”. Inaczej mówiąc, w treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały brakuje określenia elementów, które uprawniałyby do wniosku, że „stabilność orzecznicza” rekomendowanego kandydata w jego dotychczasowej pracy sędziego sądu rejonowego, rzeczywiście kształtuje się na wysokim poziomie. W dalszej kolejności w uzasadnieniu uchwały brakuje zestawienia elementów tej oceny z odpowiednimi informacjami dotyczącymi pozostałych kandydatów biorących udział w procedurze konkursowej.

W gruncie rzeczy, niewłaściwe - bo dokonane z pominięciem jasnych i przejrzystych kryteriów ocennych - wskazanie przesłanek, jakimi Rada kierowała się przy podejmowaniu uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury M.R. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Suwałkach, uniemożliwia Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie

właściwej kontroli zaskarżonej uchwały, zarówno w aspekcie dopełnienia przez Radę obowiązku rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i z punktu widzenia respektowania przez nią zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych (art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP). Ma to istotne znaczenie, zwłaszcza w sytuacji, gdy odwołujący się podważa stabilność orzecznictwa kandydata wyłonionego w konkursie, zwracając przy tym uwagę na orzekanie przez M. R. w sprawach karnych o mniejszym stopniu skomplikowania („łatwiejszych”) a przez to niewymagających wysokiego stopnia doświadczenia w stosowaniu prawa karnego materialnego i procesowego. W ocenie przez Radę kandydatur ubiegających się o wolne stanowisko sędziowskie w ramach niniejszej procedury nominacyjnej brakuje również analizy uwzględniającej odniesienie do konkretnego wydziału sądu, w którym w przyszłości ma orzekać wybrany kandydat (w tym przypadku chodzi o wydział karny sądu okręgowego właściwy do rozpoznawania spraw w pierwszej instancji). W związku z tym za celową należałoby uznać potrzebę oceny przez Radę kwalifikacji kandydatów również i w tym aspekcie, z wykorzystaniem w pierwszej kolejności kryterium doświadczenia orzeczniczego w zakresie rozstrzygania spraw karnych w pierwszej instancji, a dopiero następnie w postępowaniu odwoławczym na zasadzie tzw. delegacji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2011 r., III KRS 14/11, LEX nr 1106743).

Z przedstawionych względów, Sąd Najwyższy uwzględnił odwołanie i na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS uchylił uchwałę w zaskarżonej części oraz przekazał w tym zakresie sprawę Radzie do ponownego rozpoznania.