



Sygn. akt III KRS 37/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania A. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 11 marca 2015 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w K. ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 359,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 lipca 2015 r.,

1. uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie II podpunkt 8 i w tym zakresie przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania,

2. odrzuca odwołanie w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr [...] z dnia 11 marca 2015 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej Rada) postanowiła: 1) przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w K. kandydaturę K. L. oraz 2) nie przedstawiać Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym Sądzie 14 innych kandydatur, w tym kandydatury A.K.. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na dwa wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Okręgowym w K. zgłosiło się ostatecznie 15 kandydatów. Zespół członków Rady w dniu 24 lutego 2014 r. odbył posiedzenie w celu przygotowania stanowiska do rozpatrzenia i oceny zgłoszonych kandydatur, na którym postanowiono zarekomendować Radzie kandydatury Z. D. i K. L.. W trakcie posiedzenia w dniu 11 marca 2015 r. Rada podtrzymała rekomendację Zespołu tylko w części, a mianowicie w odniesieniu do kandydatury K. L.. Według Rady - przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy - tylko ten kandydat jest najlepszą osobą do objęcia wolnego stanowiska sędziego sądu okręgowego spośród wszystkich uczestników procedury konkursowej. Rada szczegółowo omówiła kwalifikacje zawodowe 3 kandydatów: K. L., Z. D. oraz M. S.. W odniesieniu do pozostałych kandydatur (w tym A. K.) Rada nie przedstawiła ich charakterystyki i ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że osoby, które w ramach postępowania kwalifikacyjnego nie zostały przedstawione Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w K. „nie były lepszymi kandydatami” niż K.L. Referując wyniki głosowania nad poszczególnymi kandydatami, Rada zaznaczyła między innymi, że na kandydatury: K. L. oddano 17 głosów „za” przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, Z. D. oddano 6 głosów „za”, 2 „przeciw” i 9 „wstrzymujących się”, M. S. oddano 3 głosy „za”, 2 „przeciw” i 12 „wstrzymujących się”, zaś na kandydaturę A. K. oddano 1 głos „za”, 2 „przeciw” i 14 „wstrzymujących się”. Wobec tego, że podczas pierwszego głosowania liczba kandydatów, którzy uzyskali bezwzględną większość (jeden) była mniejsza niż liczba wolnych stanowisk (dwa), przeprowadzono ponowne głosowanie z udziałem tych kandydatów, na których oddano kolejno największą liczbę głosów „za”. W wyniku tego głosowania na kandydaturę Z. D. oddano 6 głosów „za”, 5 głosów „przeciw” i 6 głosów „wstrzymujących się”, zaś na kandydaturę M. S. oddano 8 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 9 głosów „wstrzymujących się”. Na podstawie wyników uzyskanych w obydwu głosowaniach Rada udzieliła poparcia wyłącznie kandydaturze zgłoszonej

przez K. L., co oznacza, że jedno z dwóch wolnych stanowisk sędziego Sądu Okręgowego w K. (ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 359), pozostanie nieobsadzone.

Przedmiotową uchwałę - w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punkcie II (o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w K. 14 kandydatur, wymienionych z imienia i nazwiska) - uczestniczka A. K. zaskarżyła odwołaniem do Sądu Najwyższego. Wnosząc o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie Radzie sprawy do ponownego rozpoznania, odwołująca się zarzuciła naruszenie: 1) art. 60 Konstytucji RP polegające na „niezastosowaniu jasnych i przejrzystych zasad oceny kandydatów oraz dowolnym podjęciu decyzji o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie na sędziego”; 2) art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej ustawa o KRS) „przez błędną interpretację kompetencji Rady wyłącznie jako uprawnienia, a nie również obowiązku i nieprzedstawienie wniosku o powołanie na sędziego mimo istnienia wolnego miejsca sędziowskiego i kandydatów spełniających wymagania formalne i merytoryczne do jego objęcia” oraz 3) art. 42 ust. 1 ustawy o KRS. W uzasadnieniu podstaw odwołania skarżąca wywiodła w szczególności, że wszyscy kandydaci biorący udział w konkursie (za wyjątkiem radcy prawnego S.M.) uzyskali „dobre” lub „bardzo dobre” opinie wizytatorów, jak również pozytywną opinię Kolegium Sądu Okręgowego w K.. W tej sytuacji uznanie tych kandydatów przez Radę za osoby „nieodpowiednie” do objęcia wolnego stanowiska sędziowskiego w Sądzie Okręgowym w K. wymagało od Rady szerszego uzasadnienia niż zostało to faktycznie uczynione w kwestionowanej uchwale w formie „jednej i lakonicznej tezy”. Nie znając przyczyn, dla których kandydatura odwołującej się została uznana za „nieodpowiednią”, skarżąca „nie jest w stanie obronić swojej kandydatury”. Tymczasem kwalifikacje zawodowe, jakimi legitymuje się skarżąca, pozwalają wnioskować, że jest ona osobą „predestynowaną do powołania” na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Okręgowym w K.

W odpowiedzi Rada wniosła o jego oddalenie odwołania w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS, do kompetencji Rady należy 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, 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), po czym 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 wymaga uzasadnienia (art. 42 ust. 1 ustawy o KRS) i uczestnik postępowania przed Radą ma prawo wnieść od niej odwołanie do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w art. 44 ustawy o KRS. To uprawnienie nie oznacza, że uczestnik postępowania może w postępowaniu odwoławczym zaskarżyć część uchwały, która dotyczy innych uczestników postępowania przed Radą, których kandydatury nie zostały przedstawione Prezydentowi RP z wnioskiem o ich powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego. W odwołaniu jest zatem możliwe zaskarżenie rozstrzygnięcia Rady w zakresie przedstawienia Prezydentowi RP wybranej kandydatury z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim oraz w zakresie nieprzedstawienia z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego kandydatury zgłoszonej przez odwołującego się. W rozpoznawanej sprawie w

postępowaniu przed Radą uczestniczyło 15-tu kandydatów ubiegających się o obsadę dwóch stanowisk sędziowskich w Sądzie Okręgowym w K., przy czym Rada zdecydowała o obsadzeniu tylko jednego stanowiska. W tym stanie rzeczy uczestniczka postępowania przed Radą A. K. była uprawniona do wniesienia do Sądu Najwyższego odwołania jedynie w zakresie rozstrzygnięcia o przedstawieniu Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w K. kandydatury K. L. (punkt I) i w zakresie nieprzedstawienia Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym Sądzie kandydatury A. K. (punkt II podpunkt 8). Ponieważ odwołująca się objęła odwołaniem całość rozstrzygnięcia Rady o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wszystkich 14-tu kandydatur (cały punkt II uchwały), to odwołanie w części nieodnoszącej się do kandydatury A. K. jest niedopuszczalne i podlega odrzuceniu (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2009 r., III KRS 19/09, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 220 i z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015).

Kognicja Sądu Najwyższego w postępowaniu odwoławczym od uchwały Rady podjętej w sprawie indywidualnej ogranicza się do zbadania zgodności tej 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 rozpoznawania przez Sąd Najwyższy są limitowane zakresem zaskarżenia uchwały oraz podstawami odwołania. Sąd Najwyższy nie zastępuje Rady w jej ustawowo 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 (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 weryfikacji, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne.

Mając to na uwadze należy uznać, że w ogólnym rozrachunku zarzuty postawione w odwołaniu są trafne, gdyż uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala na ocenę, czy Rada wszechstronnie rozważyła wszystkie okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W razie ubiegania się kilku osób o jedno wolne 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. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015; z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196 i z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271). W przypadku przedstawienia kandydatów do objęcia (wszystkich) wolnych stanowisk, Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z kandydatów a wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata wybranego przez Radę. Pozostali kandydaci znają

bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13, LEX nr 1402636; z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13, OSNP 2014 nr 9, poz. 140; z dnia 27 sierpnia 2014 r., III KRS 38/14, LEX nr 1537560). Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że przy wyborze kandydatury K. L. rekomendowanej Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na jednym z dwóch wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Okręgowym w K., Rada kierowała się doświadczeniem zawodowym kandydatów, ich ocenami kwalifikacyjnymi oraz siłą poparcia, jakiego udzieliło im środowisko sędziowskie. Za wybraną kandydaturą - zdaniem Rady - przemawiały kilkuletnie doświadczenie orzecznicze (w tym również zdobyte w ramach okresowych delegacji do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Okręgowym w K.), bardzo dobre oceny kwalifikacyjne, wysokie oceny ze studiów i egzaminu sędziowskiego, ukończenie studiów podyplomowych z bardzo dobrą notą, a także wysokie poparcie środowiska sędziowskiego.

Co do drugiego z wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Okręgowym w K., Rada uzasadnienie decyzji o jego nieobsadzeniu ograniczyła do stwierdzenia, że żaden z 14-tu pozostałych kandydatów uczestniczących w konkursie nie był „lepszym kandydatem” niż K. L.. W ocenie Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały w tej części (wyjaśniającej motyw nieobsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego) brak jest odpowiedniej transparentności, co podważa zastosowanie przez Radę dostatecznie przejrzystych kryteriów oceny kandydatów na jedno z dwóch wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Okręgowym w K.. Należy uznać, że wypowiedź Rady w końcowej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały - zgodnie z którą pozostałe 14 kandydatur „nie było lepszych” od kandydatury „zwycięskiej” - nie wyjaśnia motywów, którymi Rada kierowała się przy podejmowaniu decyzji o nieobsadzeniu w procedurze konkursowej drugiego z wolnych stanowisk sędziowskich. Ponieważ postępowanie było prowadzone w celu obsadzenia dwóch wolnych stanowisk sędziego sądu okręgowego a w konkursie brało udział 15-tu kandydatów, to decyzja o nieobsadzeniu drugiego ze stanowisk, wymagała szczególnego uzasadnienia. Rada powinna precyzyjnie wyjaśnić, dlaczego w jej ocenie kwalifikacje, jakimi legitymowało się 14-tu kandydatów, nie

były odpowiednie do podjęcia uchwały o rekomendacji jednego z tych kandydatów do objęcia drugiego z wolnych stanowisk. W tym zakresie uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest wadliwe, bo nie pozwala Sądowi Najwyższemu ocenić, czy Rada decydując o nieobsadzeniu jednego wolnego stanowiska w sądzie okręgowym kierowała się czytelnymi i obiektywnie usprawiedliwionymi kryteriami naboru na wyższe stanowisko sędziowskie (sędziego sądu okręgowego). Tego braku nie niweluje zreferowanie wyników głosowania nad poszczególnymi kandydaturami w czasie posiedzenia w dniu 11 marca 2015 r., bo nie odzwierciedlają one intencji, jakimi kierowali się głosujący członkowie Rady. Przeprowadzenie szerszej analizy zmierzającej do wyjaśnienia, dlaczego - według Rady - żaden z pozostałych kandydatów nie ma predyspozycji koniecznych do objęcia drugiego z wolnych stanowisk sędziowskich było pożądane, gdyż niemal wszyscy kandydaci biorący udział w procedurze konkursowej (poza radcą prawnym S. M.) piastowali stanowiska sędziego sądu rejonowego, a więc znajdowali się w porównywalnej sytuacji faktycznej, ułatwiającej Radzie ocenę ich dokonań zawodowych.

W odniesieniu do podlegającej merytorycznej ocenie części zaskarżonej uchwały oznacza to, że nie zostały przedstawione jasne i przejrzyste kryteria ocenne jako przesłanki, jakimi Rada kierowała się przy podjęciu decyzji o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury A. K. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w K.. Uniemożliwia to 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 w życiu politycznym, gospodarczym lub społecznym oraz zapewnienia jednakowych szans przy ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych (art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP).

Z przedstawionych względów, zaskarżona uchwała w części dotyczącej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Okręgowym w K. kandydatury A. K. (punkt II podpunkt 8), podlegała uchyleniu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w

związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS. W pozostałym zakresie odwołanie było niedopuszczalne, co spowodowało jego odrzucenie w myśl art. 398⁶ § 3 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

I.n