



Sygn. akt III KRS 69/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 grudnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2014 r., poz 109,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 10 grudnia 2014 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą Nr (...)/3043 z dnia 30 lipca 2014 r. postanowiła na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm., zwanej dalej ustawą o KRS), nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w R.: radcy prawnego K. J., notariusz M. K. oraz adwokata R. Ż..

W uzasadnieniu zaskarżonej przez notariusz M. K. uchwały, KRS wskazała, że zgłosiła ona kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w R., ogłoszone w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 109, jako jedna z trzech kandydatów. M. K. ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...) w K. z oceną dobrą. W okresie od maja do sierpnia 1986 r. pracowała jako referent w Urzędzie Wojewódzkim w R. w Wydziale Spraw Lokalnych, a od kwietnia 1989 r. do października 1990 r. w Urzędzie Gminy w T. Od 1986 r. odbywała aplikację adwokacką zakończoną złożonym z oceną bardzo dobrą egzaminem adwokackim. Do 2008 r. wykonywała nieprzerwanie zawód adwokata w Kancelarii Adwokackiej w R.. Uchwałą z 6 marca 2008 r. Okręgowa Rada Adwokacka skreśliła kandydatkę z listy adwokatów ze względu na powołanie jej na stanowisko notariusza. Zawód ten kandydatka wykonuje zawód notariusza w Kancelarii Notarialnej w R. od 15 kwietnia 2008 r. W ramach doskonalenia zawodowego uczestniczyła w kursie dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa, który ukończyła egzaminem z wynikiem pozytywnym. Uczestniczyła też w szkoleniu z zakresu finansów w spółkach prawa handlowego dla członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, a także w szkoleniu z zakresu zarządzania spółkami prawa handlowego oraz ukończyła kurs z marketingu dla członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, a w 2001 r. uczestniczyła w szkoleniu na temat przygotowania materiałów na walne zgromadzenie akcjonariuszy w świetle Kodeksu spółek handlowych. z informacji podanych przez kandydatkę wynika, że pełniła ona funkcję zastępcy przewodniczącego Rady Nadzorczej w Zakładach S. S.A. w J. oraz przewodniczącego Rady Nadzorczej K. S.A. w K. i Zakładu K. S.A., a także członka Rady Nadzorczej M. S.A. w M.. Oceny kandydatki dokonała SWSA E. P., która ustaliła, że kandydatka podczas wykonywania zawodu adwokata występowała jako pełnomocnik stron w różnego rodzaju postępowaniach sądowych: cywilnych - procesowych i nieprocesowych, gospodarczych, ubezpieczeniowych, z zakresu prawa pracy, prawa karnego a także w postępowaniach administracyjnych. Sporządzała też pisma kierowane do organów

administracji rządowej i samorządowej. Pomimo ugruntowanej pozycji na lokalnym rynku usług adwokackich kandydatka po przeszło 18 latach wykonywania zawodu adwokata zmieniła wykonywany zawód na notariusza, którym jest od 6 lat. Jest oceniana pozytywnie, o czym świadczą protokoły wizytacyjne i będące ich konsekwencją uchwały Rady Izby Notarialnej. Analiza przedłożonych aktów notarialnych pozwala stwierdzić, że zakres dokonywanych przez Panią notariusz czynności notarialnych jest szeroki i jego spektrum obejmuje różnego rodzaju czynności prawne i faktyczne, między innymi z zakresu prawa spadkowego, rzeczowego, rodzinnego, zobowiązań, a także prawa handlowego. Jednakże - jak wynika z przedłożonych i pozyskanych materiałów - kandydatka miała kontakt raczej incydentalny z postępowaniem administracyjnym, na tle całej swojej zawodowej działalności, i aktualnie głównym przedmiotem wykonywanego zawodu są przede wszystkim inne dziedziny prawa. W głosowaniu Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R. uzyskała 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i głosów „wstrzymujących się”. W głosowaniu Zgromadzenia Ogólnego sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R. uzyskała: 6 głosów „za”, 4 głosy „przeciw” i 4 głosy „wstrzymujące się”.

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności i uwzględnieniu dotychczasowego dorobku zawodowego wszystkich kandydatów, ich stażu pracy, doświadczenia zawodowego oraz opinii służbowych i wizytacyjnych, Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że „w procedurze nominacyjnej nie wyłonił się kandydat, który dawałby w najwyższym stopniu gwarancję odpowiedniego zaspokojenia potrzeb orzeczniczych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R.. Kandydujący na stanowisko sędziowskie, w tym Pani notariusz M. K., nie spełniają w najwyższym stopniu ustawowych kryteriów powołania na stanowisko sędziego sądu administracyjnego. Na urząd sędziego powinni być powoływani najlepsi prawnicy mający znaczące doświadczenie oraz praktykę w dziedzinie prawa administracyjnego”. W głosowaniu Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 30 lipca 2014 r. na kandydaturę notariusz M. K. nie oddano głosów „za”, ale 11 głosów „przeciw”, przy 7 głosach „wstrzymujących się”, co oznaczało, że nie uzyskała ona wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W odwołaniu od tej uchwały notariusz M. K. zaskarżyła ją w części, w której Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP wniosku o powołanie jej do pełnienia urzędu sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R., wnosząc o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie jej sprawy do ponownego rozpoznania. W odwołaniu sformułowała zarzuty sprzeczności uchwały z: 1/ art. 2, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego reguł i kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazu dyskryminacji oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, 2/ art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o KRS przez zaniechanie wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania, 3/ art. 57f § 1, § 2, § 3, § 4 i § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) przez jego niezastosowanie „w części dotyczącej badania poziomu merytorycznego pracy kandydatki”. Wnosząca odwołanie nie zgodziła się ze stanowiskiem KRS, że nie wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji tylko z tej przyczyny, że w dotychczasowej pracy zawodowej zajmowała się głównie innymi dziedzinami prawa. Aprobata dla tego stanowiska Rady oznaczałaby, że kandydujący adwokaci lub notariusze byłiby pozbawieni szans na skuteczne ubieganie się o wolne stanowisko sędziego sądu administracyjnego, co nosi znamiona dyskryminacji przedstawicieli tych zawodów prawniczych. Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa pominęła bardzo wysoką merytoryczną ocenę kwalifikacji kandydatury wnoszącej odwołanie przez sędzię wizytator, która wskazywała, że w okresie wykonywania zawodu adwokata odwołująca się występowała w różnego rodzaju postępowaniach, w tym także administracyjnych, sporządzała pisma kierowane do administracji rządowej i samorządowej, uczestniczyła w rozprawach, a sposób formułowania pism procesowych i wniosków świadczy o wysokim poziomie jej wiedzy prawniczej z różnych dziedzin i umiejętnościach praktycznego wykorzystania tej wiedzy. Także w pracy notariusza „styka się” z przepisami prawa podatkowego - podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn, których jest płatnikiem, jak

również z przepisami o podatku dochodowym, podatku od towarów i usług, podatku rolnego, czy podatku od nieruchomości. Ma „codzienny kontakt” z przepisami z zakresu prawa administracyjnego, ustawą o gospodarce nieruchomościami, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawem budowlanym, ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawami: o cudzoziemcach, o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, o samorządzie gminnym, o scalaniu i wymianie gruntów, o kształtowaniu ustroju rolnego, o spółdzielniach mieszkaniowych, a także z prawem spółdzielczym, ustawą o własności lokali i wydawanymi na podstawie tych przepisów aktami prawa administracyjnego, które stosuje „na co dzień przy dokonywaniu czynnościach notarialnych”. Tymczasem Krajowa Rada Sądownictwa poza powołaniem się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały na rozważenie takich okoliczności, jak dotychczasowy dorobek zawodowy, staż pracy, posiadane doświadczenie zawodowe oraz opinie służbowe i wizytacyjne o wnoszącej odwołanie, nie uzasadniła w jaki sposób wpłynęły one na dokonaną ocenę, uniemożliwiając tym samym kontrolę toku rozumowania Rady. Zdaniem wnoszącej odwołanie, Rada dokonała „niezwykle jednostronnej” oceny jej kandydatury, powołując się na wyrwane z kontekstu zdanie sędziego wizytatora, że z postępowaniem administracyjnym miała kontakt raczej incydentalny na tle całej swojej zawodowej działalności, natomiast i aktualnie głównym przedmiotem wykonywanego zawodu są przede wszystkim inne dziedziny prawa, ale zupełnie pominęła, że opinia wizytatora ta „w całości była bardzo pozytywna i formułowała wniosek końcowy, że kandydatka zasługuje na objęcie stanowiska sędziego”. Krajowa Rada Sądownictwa „nie uzasadniła także ogólnej oceny jej kandydatury jako dobrej, ale nie wyróżniającej się”.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego odwołanie, wskazując, że Zespół rekomendujący kandydatów uwzględnił załączone do przekazanych wniosków uczestników postępowania: ocenę kwalifikacyjną, opinie przełożonych, rekomendacje, doświadczenie zawodowe, publikacje, opinię kolegium właściwego sądu, ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów oraz inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia kandydata, ale po wszechstronnej ocenie zebranego materiału nie zarekomendował Krajowej

Radzie Sądownictwa żadnego z kandydatów do obsady wolnego stanowiska sędziowskiego, ponieważ żaden z kandydatów nie spełnia wymogów z art. 6 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., powoływanej dalej jako Prawo o ustroju sądów administracyjnych). W ramach konstytucyjnych uprawnień Krajowa Rada Sądownictwa „ma prawo do nieobsadzania stanowiska w sytuacji, gdy w jej ocenie żaden z kandydatów nie spełnił w najwyższym stopniu przesłanek do powołania na stanowisko sędziego”, czego wymaga dobro wymiaru sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się bezpodstawne i nieuzasadnione. Zgodnie z dominującą linią judykatury, kognicja Sądu Najwyższego polega na badaniu zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, przeto nie weryfikuje on dokonanego przez Krajową Radę Sądownictwa wyboru kandydata na urząd sędziego, według reguł zasadności, jeżeli dokonany wybór nie wynika z błędnego ustalenia stanu faktycznego lub innego naruszenia prawa (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, LEX nr 737275 lub 20 września 2011 r., III KRS 14/11, LEX nr 1106743). Stanowisko takie jest adekwatne w razie niewskazania przez KRS żadnego z kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie. Zgodnie z art. 44 ust. 1 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, a do postępowania odwoławczego stosuje się przepisy postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 tej ustawy). Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie zastępuje Krajowej Rady Sądownictwa w jej kompetencjach do rozpatrzenia i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego, a zatem nie może przeprowadzać ponownej weryfikacji kwalifikacji profesjonalnych lub przydatności kandydata do pełnienia urzędu sędziego, gdyż nie ma uprawnień do merytorycznego weryfikowania spełnienia kryteriów dostępu do służby sędziowskiej wymaganych od kandydata na wolne stanowisko sędziego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196). Dlatego w sprawie z odwołania od uchwały KRS Sąd

Najwyższy rozstrzyga jedynie o kwestii niesprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem i jest związany ustaleniami faktycznymi wskazanymi w jej podstawach (art. 398¹³ § 2 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy).

Z miarodajnych ustaleń w przedmiotowej sprawie wynika, że kandydatura odwołującej się została poddana wystarczającej analizie i ocenie z uwzględnieniem całości zebranego w przedmiotowej sprawie materiału dowodowego. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika też, na jakich podstawach została ona podjęta. Rada brała pod uwagę niewątpliwie wysokie kwalifikacje profesjonalne odwołującej się, w tym jej niekwestionowane osiągnięcia zawodowe w zawodzie adwokata, a następnie notariusza, ale wskazała na „raczej incydentalny kontakt” odwołującej się z prawem i postępowaniem administracyjnym, podkreślając, że głównym przedmiotem aktualnie wykonywanego zawodu notariusza „są przede wszystkim inne dziedziny prawa”, niż wymienione i wymagane przez art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych. Ostatecznie Rada uznała, iż w procedurze konkursowej, w której brali udział także radca prawny oraz adwokat, nie wyłoniono kandydata, który „dawałby w najwyższym stopniu gwarancję odpowiedniego zaspokojenia potrzeb orzeczniczych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R.”, a na taki urząd powinni być powoływani najlepsi prawnicy mający doświadczenie i praktykę w dziedzinie prawa administracyjnego. Dokonana ocena prawna nie narusza podstaw prawnych i zarzutów odwołania, ponieważ za wybór najlepszych kandydatów do służby sędziowskiej odpowiada Krajowa Rada Sądownictwa, tj. organ konstytucyjny, do którego wyłącznych kompetencji należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS).

Natomiast odwołująca się kontestowała zaskarżoną uchwałę z wyłącznie subiektywnym przekonaniem, że zdobyte przez nią doświadczenie zawodowe i posiadana wiedza prawnicza dają rękojmię należytego pełnienia funkcji sędziego, argumentując, że wykonywanie obowiązków notariusza wymaga przecież także znajomości „przepisów prawa podatkowego, z zakresu prawa administracyjnego między innymi związanych z podziałem nieruchomości gospodarka nieruchomościami” oraz innych dziedzin praw administracyjnego, rolnego, spółdzielczego, rolnego, ustawą o własności lokali i „wydawany na podstawie

tych przepisów aktami prawa administracyjnego”. Tymczasem niekwestionowana i uznana praktyka notarialna, która wymaga także wykonywania zwykłych, typowych lub rutynowych czynności administracyjnych przy sporządzaniu aktów lub dokonywaniu czynności notarialnych przez notariusza, nie zawsze wyczerpuje warunek z art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, który wymaga od kandydata na wolne stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniami organów administracji publicznej. Uprawnia to ocenę, że notariusz kandydujący na wolne stanowisko sędziowskie, który zwykle wykonuje również typowe lub rutynowe czynności administracyjne przy sporządzaniu aktów lub podejmowaniu innych czynności notarialnych, nie wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniami organów administracji publicznej (art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych), jeżeli nie wykaże innej „pozanotarialnej” aktywności prawnoadministracyjnej, np. publikacyjnej, komentatorskiej, glosatorskiej lub szkoleniowej w ustawowo określonych obszarach administracji publicznej i prawa administracyjnego. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa mogła ocenić, że odwołująca się nie spełnia wymienionego kwalifikowanego (szczególnego) warunku skutecznego ubiegania się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, iż zawarta w zaskarżonej uchwale ocena KRS, że odwołująca się notariusz kandydująca na wolne stanowisko sędziowskie, który zwykle wykonuje również typowe lub rutynowe czynności administracyjne przy sporządzaniu aktów lub podejmowaniu innych czynności notarialnych, nie wykazała, że wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniami organów administracji publicznej (art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych), skoro nie legitymuje się „pozanotarialną” aktywnością prawnoadministracyjną (publikacyjną, komentatorską, glosatorską lub szkoleniową) w ustawowo określonych obszarach administracji publicznej i prawa administracyjnego. W konsekwencji odwołująca nie spełnia tego kwalifikowanego

kryterium (wyróżniającego się poziomowi specjalistycznej wiedzy i doświadczenia prawnoadministracyjnego) istotnego przy ubieganiu się o wolne stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, a zatem nie daje najwyższego stopnia gwarancji ani rękojmi podołania obowiązkom jurysdykcyjnym na takim stanowisku sędziowskim.

Wymienione ustawowe kryterium i warunek ubiegania się o urząd sędziego w żadnym razie nie dyskryminuje notariuszy w porównaniu do przedstawicieli innych zawodów prawniczych, których kwalifikacje i profesjonalna przydatność do objęcia wolnego stanowiska sędziego podlegają weryfikacji przez KRS na takich samych zasadach, które powinny zapewniać równość dostępu do sędziowskiej służby publicznej tylko najlepszym profesjonalistom prawa, ale tylko wtedy, gdy gwarantują oni możliwie najwyższą, graniczącą z pewnością, rękojmię sprawdzenia się w państwowej służbie jurysdykcyjnej, czego wymaga dobro wymiaru sprawiedliwości. Dlatego z opisanego stanu prawnego wynika, że za wybór najlepszych kandydatów do służby sędziowskiej odpowiada reprezentatywny organ konstytucyjny, tj. Krajowa Rada Sądownictwa, do której wyłącznych kompetencji należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS), a uchwały Rady o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie na wolne stanowiska sędziowskie podlegają kontroli jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego jedynie pod względem legalności (niesprzeczności z prawem, art. 44 ust. 1 tej ustawy).

Kontestowanie takiego stanu prawnego wywołuje wrażenie, że odwołująca się notariusz, kandydująca na wolne stanowisko sędziowskie, rości sobie niemal podmiotowe prawo dostępu do służby sędziowskiej, bez potrzeby uprzedniej wszechstronnej, ale też krytycznej oceny przez KRS nie tylko jej walorów, ale też profesjonalnych niedostatków, które łącznie są niezbędne dla dokonania oceny przydatności jurysdykcyjnej kandydata do służby na nieusuwalnym stanowisku sędziowskim. Ponadto to przecież istotne ustalenia faktyczne, a nie prawne, co do profesjonalnej przydatności oraz wymagana potencjalnie najwyższa sprawność jurysdykcyjna kandydatów do służby sędziowskiej stanowią podstawowe warunki oraz decydujące kryteria do ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie. Ich ocena pozostaje w suwerennej gestii kompetentnego organu konstytucyjnego, a

podjęta uchwała Rady może być skutecznie zakwestionowana tylko wtedy, gdyby okazała się sprzeczna z prawem i ewidentnie naruszała obiektywne kryteria równego i niedyskryminującego dostępu do sędziowskiej służby publicznej. Takiego zarzutu ani wadliwości nie można postawić kontestowanej uchwale, przeto odwołanie - oparte na subiektywnych i nieuzasadnionych odczuciach o niepotwierdzonym w postępowaniu konkursowym przed KRS wyróżniająco wysokim poziomie wiedzy odwołującej się w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniami organów administracji publicznej - zostało oddalone w zgodzie z art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.