



Sygn. akt III KRS 76/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Krzysztof Staryk

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania L. O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 maja 2015 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim [...], z udziałem J. A.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 listopada 2015 r.,

I. uchyla zaskarżoną uchwałę w zakresie odnoszącym się do L. O. i J. A. i w tej części przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania,

II. odrzuca odwołanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 7 maja 2015 r. Krajowa Rada Sądownictwa, działając 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.; dalej jako ustawa) postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w [...] kandydaturę J. A. - sędziego sądu rejonowego (pkt 1) oraz nie przedstawiać z wnioskiem o powołanie do pełnienia tego urzędu 6 kandydatur sędziów sądu rejonowego, w tym L. O. (pkt 2).

W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że po pierwsze – J. A. został jednogłośnie rekomendowany przez zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa na posiedzeniu w przedmiocie przygotowania stanowiska dotyczącego rozpatrzenia i oceny kandydatów przez Radę; po drugie - zajmując stanowisko zespół kierował się wynikami wysłuchania kandydatów w trybie wideokonferencji oraz uwzględnił ich oceny kwalifikacyjne, opinie przełożonych, rekomendacje, informacje dokumentujące doświadczenie zawodowe, publikacje, opinie kolegium sądu, oceny zgromadzenia przedstawicieli sędziów oraz inne dokumenty dołączone do kart zgłoszeń; po trzecie - podejmując uchwałę Krajowa Rada Sądownictwa wszechstronnie rozważyła całokształt okoliczności sprawy i - kierując się ustawowymi kryteriami - podzieliła stanowisko zespołu; po trzecie - o przedstawieniu kandydatury J. A. zadecydowały: posiadane przez niego doświadczenie zawodowe, bardzo dobre wnioski płynące z opinii o jego pracy, uzyskane poparcie środowiska sędziowskiego i wysoki poziom wiedzy prawniczej; po czwarte - dokonując oceny całościowej tego kandydata Rada miała na uwadze jego przymioty wskazane w bardzo dobrej ocenie kwalifikacyjnej, własną ocenę podczas rozmowy w trybie wideokonferencji, posiadaną obszerną i pogłębioną wiedzę merytoryczną predestynującą do objęcia stanowiska sędziego, odpowiednie doświadczenie zawodowe i staż pracy, poparcie organów samorządu sędziowskiego, bardzo dobre wyniki statystyczne w pracy orzeczniczej świadczące o doskonałym opanowaniu warsztatu pracy sędziego oraz doświadczenie orzecznicze zdobyte w pionie karnym, rodzinnym i nieletnich oraz cywilnym; po piąte - pozostali kandydaci w tym postępowaniu nominacyjnym nie spełniają w

tak dużym stopniu kryteriów wyboru, uwzględniając łącznie wszystkie przesłanki i kryteria związane z powołaniem na stanowisko sędziego sądu okręgowego.

W odniesieniu do kandydata J. A. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że ukończył on studia prawnicze z oceną dobrą plus oraz złożył egzamin sędziowski z oceną dobrą. W 1998 r. został mianowany na stanowisko asesora sądowego i rozpoczął pracę orzeczniczą w wydziale karnym. Od 1999 r. orzekał w wydziale rodzinnym i nieletnich. W 2002 r. otrzymał nominację na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Od 2006 r. orzekał w wydziale grodzkim, pełniąc w latach 2008-2009 funkcję kierownika sekcji do spraw wykroczeń i zastępcy przewodniczącego wydziału grodzkiego. Od stycznia 2010 r. orzeka w wydziale cywilnym. W ocenie sędziego wizytatora, kandydat prezentuje dobry poziom merytoryczny w zakresie rozpoznawania spraw o bardzo różnorodnej tematyce, sprawnie prowadzi postępowania, sporządza starannie uzasadnienia logicznie uzasadniając swoje poglądy, a przedstawione dane prowadzą do wniosku, że wywiązuje się bez zastrzeżeń ze swoich obowiązków i jest dobrym kandydatem na stanowisko, o które się ubiega. Kolegium Sądu Apelacyjnego w [...] jednogłośnie zaopiniowało pozytywnie kandydaturę J. A., a na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...] oddano na nią 32 głosów „za” i 39 głosów „przeciw”, przy 27 głosach „wstrzymujących się”.

W konsekwencji Krajowa Rada Sądownictwa udzieliła jednogłośnie poparcia tej kandydaturze (oddano 14 głosów „za”). Pozostałe kandydatury nie uzyskały wymaganej bezwzględniej większości głosów, w tym na kandydaturę L. O.- nie oddano głosów „za” ani głosów „przeciw”, natomiast 14 członków Rady wstrzymało się od oddania głosu.

Odwołanie od powyższej uchwały złożyła L. O., zaskarżając ją w całości i zarzucając naruszenie: 1) art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP, przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, gdyż doprowadziło do tego, że jej kandydatura nie

została przedstawiona Prezydentowi do powołania do objęcia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego; 2) art. 33 ust. 1 ustawy, przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, a także przekroczenie zasady swobodnej oceny kandydatów z zastosowaniem kryteriów ustawowych, co przejawia się w pominięciu okoliczności uzyskania przez skarżącą zdecydowanego poparcia Zgromadzenia Ogólnego Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...] i błędnym przyjęciu, że kandydatura J. A. uzyskała takie poparcie oraz że jego ocena kwalifikacyjna sporządzona przez sędziego wizytatora jest bardzo dobra, pominięciu okoliczności, że jej ocena kwalifikacyjna sporządzona przez sędziego wizytatora jest zdecydowanie lepsza oraz że skarżąca posiada większe doświadczenie zawodowe związane ze stażem pracy na stanowisku sędziego, jednoczesnym orzekaniem w dwóch wydziałach oraz pełnieniem funkcji wiceprezesa i przewodniczącego wydziału; 3) art. 33 ust. 1 ustawy, przez dokonanie wysłuchania kandydatów przez 4-osobowy zespół, w sytuacji gdy wysłuchanie jest domeną Rady; 4) art. 35 ust. 2 ustawy, przez dokonanie przez Radę oceny kwalifikacji kandydatów z pominięciem wyników głosowania Zgromadzenia Ogólnego Przedstawicieli Sędziów Apelacji [...], opinii kwalifikacyjnych sędziów wizytatorów i doświadczenia zawodowego wyrażającego się stażem pracy oraz pełnionych funkcji; 5) naruszenie prawa procesowego, które miało wpływ na treść podjętej uchwały, tj. art. 35 ust. 2 ustawy, przez brak odrębnego porównania wyników zastosowania wobec kandydatów poszczególnych kryteriów oceny i w konsekwencji przekroczenie granic swobodnego uznania przysługującego Radzie; 6) art. 42 ust. 1 ustawy, przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia, w sytuacji gdy Rada dokonała wyboru kandydata, który nie uzyskał poparcia środowiska sędziowskiego a odrzuciła kandydaturę skarżącej, posiadającej zdecydowane poparcie, lepszą opinię i większe doświadczenie zawodowe.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały jako wydanej z naruszeniem prawa i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Krajową Radę Sądownictwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Odwołanie okazało się co do zasady usprawiedliwione.

Przepis art. 2 Konstytucji RP, przez wskazanie, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, nakazuje dochowanie przez Krajową Radę Sądownictwa obowiązku wszechstronnego rozpatrzenia i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, w sposób respektujący standardy charakterystyczne dla organów demokratycznego państwa prawnego, w tym - między innymi - zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z kolei art. 32 ustawy zasadniczej statuuje zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (ust. 1) oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich oraz - będące wynikiem realizacji tego zadania - podjęcie uchwały w przedmiocie przedstawienia lub nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego. Kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwały Rady w powyższym zakresie obejmuje - zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy - wyłącznie badanie, czy nie pozostaje ona w sprzeczności z prawem. Przepis art. 33 ust. 1 ustawy zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa, aby przed podjęciem uchwały w indywidualnych sprawach należących do jej kompetencji, wszechstronnie rozważyła sprawę, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeśli zostały złożone. W myśl art. 35 ustawy, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół Krajowej Rady Sądownictwa opracowuje listę rekomendowanych kandydatów (ust. 1), kierując się przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (ust. 2). Wreszcie

art. 42 ust. 1 ustawy stanowi, że uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, nie określając jednak jego wymaganej treści.

Na tle przytoczonych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że po pierwsze - przedmiotem sprawowanej przez ten Sąd kontroli jest formalny aspekt dostępu do służby, związany z przestrzeganiem przez Radę zastosowanych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Radą, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie jej uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W konsekwencji ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy), chyba że naruszają podstawowe zasady prawne lub opierają się na zastosowaniu niedozwolonych kryteriów oceny (por. wyroki z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196; z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 25; z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11, LEX nr 1001316; z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11, LEX nr 1001318; z dnia 20 września 2011 r., III KRS 13/11, LEX nr 1001319; z dnia 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11, LEX nr 1106742). Po drugie, żadne z kryteriów oceny poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie brane pod uwagę w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa nie ma charakteru decydującego ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje bowiem ocena całościowa (kompleksowa) wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, co wynika z obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (por. wyrok z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13, LEX nr 1402637 i powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo). Po trzecie, lista rekomendowanych kandydatów wyraża stanowisko zespołu (art. 35 ust. 1) po uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 35 ust. 2, które wraz z jego uzasadnieniem (art. 34 ust. 1 i 3) wykorzystuje Krajowa Rada Sądownictwa wykonując na posiedzeniu swoją kompetencję (art. 3 ust. 1) i opierając się w rozstrzygnięciu sprawy na jej wszechstronnym rozważeniu,

„na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone” (art. 33 ust. 1), przy czym stanowisko zespołu nie jest dla Rady wiążące (por. powołany wyżej wyrok z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13). Po czwarte, aczkolwiek wyniki głosowania w kolegium i zgromadzeniu ogólnym właściwego sądu nie wiążą Krajowej Rady Sądownictwa w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, to jednak Rada powinna umotywować swój wybór wówczas, gdy dotyczy on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (por. wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 7372271). Po piąte, nie ma podstaw do przyjęcia, że Rada, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki niewybranego kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro uzasadnienie uchwały wskazuje, iż o wyborze kandydata zadecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów (por. wyroki z dnia 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12, OSNP 2013 nr 13-14, poz. 166; z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194; z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12, LEX nr 1294470). Po szóste, ponieważ Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata do pełnienia urzędu sędziego, to samo niezadowolenie lub subiektywne poczucie pokrzywdzenia nie stanowi usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, jeżeli odwołujący się nie wskazał uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste zastosowanie wobec jego kandydatury nierównych lub dyskryminujących go kryteriów dostępu do wakujących stanowisk sędziowskich w porównaniu do innych kandydatów zgłoszonych w tej procedurze konkursowej (por. wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 6/08, LEX nr 523533).

Kierując się przedstawionymi powyżej zasadami należy ocenić sposób zastosowania przez Radę kryteriów oceny kandydatów w rozważanej procedurze konkursowej. Z uzasadnienia skarżonej uchwały wynika, że przy wyborze J. A. Rada kierowała się „kryteriami ustawowymi”, a więc wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy. Niewątpliwie najistotniejszym z nich jest kryterium oceny kwalifikacji kandydatów. W tym zakresie Rada powołała się w pierwszej kolejności na bardzo dobrą ocenę kwalifikacyjną wybranego kandydata. Trafnie skarżąca podnosi, że taka konkluzja pozostaje w sprzeczności z treścią oceny dokonanej przez sędziego

wizytatora, w której wskazano na (jedynie) dobry poziom merytoryczny kandydata, sprawne prowadzenie postępowań, logiczność i staranność w sporządzaniu uzasadnień oraz brak zastrzeżeń do wywiązywania się z obowiązków, co doprowadziło do sformułowania końcowego wniosku, że jest on dobrym kandydatem na stanowisko, o które się ubiega. Zbliżony wniosek wynika z ogólnej oceny kwalifikacyjnej skarżącej, w której sędzia wizytator stwierdził, iż jest ona właściwym kandydatem do objęcia stanowiska sędziego Sądu Okręgowego w [...]. Ogólna ocena kwalifikacyjna wybranego kandydata sporządzona na użytek tego postępowania konkursowego nie przewyższała zatem oceny kwalifikacji skarżącej (obie były pozytywne), a Krajowa Rada Sądownictwa nie wyjaśniła, z jakich względów uznała tę pierwszą za bardzo dobrą.

Ma to istotne znaczenie, gdyż - jak wyżej stwierdzono - aczkolwiek wyniki głosowania przed organami samorządu sędziowskiego nie wiążą Rady w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, to jednak są istotne z punktu widzenia kryteriów przewidzianych w art. 35 ust. 2 ustawy i przyjętych przez Radę w danym postępowaniu konkursowym. Zasadnicze znaczenie kryterium oceny kwalifikacji kandydata dla przedstawienia lub odmowy przedstawienia jego kandydatury z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego oznacza z jednej strony, że wynik poparcia środowiska sędziowskiego nie może przeważać dokonanej w danym postępowaniu konkursowym oceny Rady co do niewystarczająco wysokich kwalifikacji kandydata do objęcia tego urzędu, a z drugiej - że nawet „zerowe” poparcie środowiska sędziowskiego nie przesądza o odmowie przedstawienia kandydata, którego kwalifikacje zostały przez Radę wysoko ocenione w prawidłowo przeprowadzonej procedurze nominacyjnej. Dlatego Rada powinna umotywować swój wybór, jeśli dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska sędziowskiego. W niniejszej sprawie Rada wybrała kandydata, który otrzymał wyraźnie mniejsze poparcie tego środowiska niż skarżąca (na posiedzeniu zgromadzenia ogólnego przedstawicieli sędziów uzyskała ona 52 głosy „za” i 24 głosy „przeciw”, przy 21 głosach „wstrzymujących się”). Brak wyjaśnienia powodu, dla którego wybrano kandydata o mniejszym poparciu środowiska sędziowskiego w sytuacji, gdy obie kandydatury spełniały kryterium oceny kwalifikacyjnej w porównywalnym stopniu, nie pozwala na kontrolę

postępowania Krajowej Rady Sądownictwa pod kątem dochowania przez nią wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy - na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy - uchylił zaskarżoną uchwałę w części opisanej w sentencji.

Ponieważ skarżąca zakresem odwołania objęła całość zaskarżonej uchwały, przeto Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie w części jej nie dotyczącej. Odwołanie wniesione od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z zasady może odnosić się wyłącznie do tej części, w której owa uchwała dotyczy osoby wnoszącej odwołanie oraz do kandydata, którego Rada postanowiła przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Tylko w tym zakresie może bowiem zostać naruszony interes prawny osoby odwołującej się, ponieważ tylko ta część uchwały dotyczy jej praw i obowiązków. W pozostałej części uchwała dotyczy natomiast kandydatów (ich praw i obowiązków), którzy nie zostali przedstawieni z wnioskiem o powołanie, a zatem po stronie osoby odwołującej się nie występuje żaden interes prawny w kwestionowaniu tej części uchwały (por. w tym zakresie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2009 r., III KRS 19/09, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 220).