



Sygn. akt III KRS 29/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 sierpnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania M. W. z dnia 14 lutego 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim [...],

z udziałem M. P.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 sierpnia 2014 r.,

**oddala odwołanie.**

### **UZASADNIENIE**

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z dnia 14 lutego 2014 r., podjętą w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim [...], postanowiła w punkcie I podpunkcie 1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...] referendarza sądowego M. P.; w

punkcie I podpunkcie 2. nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...] 28 pozostałych (wymienionych tam) kandydatów, a w punkcie II umorzyć postępowanie w stosunku do 2 kandydatów.

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że na jedno wolne stanowisko sędziego w Sądzie Rejonowym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim [...], zgłosiło się trzydzieści jeden osób.

Zespół Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 10 lutego 2014 r. przeprowadził posiedzenie w przedmiocie przygotowania stanowiska do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa kandydatów na wolne stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w [...]. Zespół za najlepszego kandydata do rekomendowania Radzie uznał M. P.

Krajowa Rada Sądownictwa również uznała, że ocena kwalifikacji M. P. i wnioski płynące z opinii przełożonych na temat jego pracy, doświadczenie zawodowe, uzyskane bardzo wysokie poparcie podczas głosowania zarówno Kolegium jak i Zgromadzenia Ogólnego, przemawiają za przedstawieniem tej kandydatury do powołania na jedno wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Rejonowym w [...].

M. P. ukończył w 2005 roku wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] z oceną bardzo dobrą. Po odbyciu aplikacji sądowej złożył egzamin sędziowski, uzyskując ocenę dobrą plus. W okresie od 1 października 2008 r. do 24 kwietnia 2009 r. był zatrudniony w Kancelarii Radców Prawnych w [...] na stanowisku asystenta radcy prawnego. Z dniem 27 kwietnia 2007 r. Minister Sprawiedliwości mianował M. P. referendarzem sądowym w Sądzie Rejonowym w [...]. Kandydat wykonywał obowiązki służbowe w Wydziale Cywilnym i Wydziale Ksiąg Wieczystych.

Na podstawie przeprowadzonego badania orzecznictwa sędziego wizytator stwierdził, że M. P. prezentuje bardzo dobrą znajomość przepisów prawa cywilnego i procesowego, mających zastosowanie w postępowaniu wieczystoksięgowym oraz cywilnym należącym do kompetencji referendarza. Znajduje to wyraz w wysokiej jakości jego orzecznictwa. Analiza danych statystycznych dotyczących wyników pracy opiniowanego wskazuje też na pracowitość, sumienność, zaangażowanie

oraz bardzo dobrą organizację pracy. Kandydat posiada predyspozycje do wykonywania zawodu sędziego, w tym umiejętność podejmowania trafnych decyzji i samodzielnej organizacji pracy. Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że posiada on zarówno wiedzę fachową, jak i przygotowanie zawodowe oraz predyspozycje osobiste uzasadniające przedstawienie jego kandydatury z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego.

Kolegium Sądu Okręgowego w [...] udzieliło kandydatowi 45 punktów poparcia, co stanowiło najwyższy wynik w obecnej procedurze konkursowej. Zgromadzenie Ogólne Sądu Okręgowego w [...] oddało z kolei na tego kandydata 26 głosów „za”, przy 3 głosach „przeciw” i 14 głosach „wstrzymujących się”.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, pozostali kandydaci ubiegający się o stanowisko sędziego w Sądzie Rejonowym w [...] nie wykazali się takimi osiągnięciami i przymiotami, jak oceniony najwyżej w obecnej procedurze konkursowej kandydat. Ogólna ocena kwalifikacji tych osób, obejmująca posiadane doświadczenie zawodowe, opinie wizytacyjne i służbowe na temat ich pracy, a także wielkość uzyskanego przez nich poparcia środowiska sędziowskiego, nie są w przypadku tych kandydatów tak dobre, jak ocena kwalifikacji M. P.

Te okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 14 lutego 2014 r. na kandydaturę M. P. oddano 18 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i braku głosów „wstrzymujących się”, udzielając jego kandydaturze jednogłośnie poparcia. Żaden z pozostałych kandydatów nie uzyskał natomiast wymaganej bezwzględnej większości głosów. Na kandydaturę M. W. oddano 0 głosów „za”, 4 głosy „przeciw”, przy 14 głosach „wstrzymujących się”.

Uczestniczka postępowania prokurator M. W. wniosła do Sądu Najwyższego odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 lutego 2014 r., zaskarżając te uchwałę w całości i zarzucając jej naruszenie:

(-) art. 2, art. 32 i 60 Konstytucji RP, przez niezastosowanie przy ocenie każdego z kandydatów na stanowisko sędziego sądu rejonowego reguł i kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazowi dyskryminacji jednych grup zawodowych, a tym samym uprzywilejowania innych, oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej,

(-) art. 33 ust 1 ustawy o KRS, przez zaniechanie wszechstronnej analizy zebranych materiałów źródłowych odnoszących się do jej kandydatury, a tym samym pominięcie bardzo dobrych opinii i rekomendacji zawartych w analizie sporządzonej przez wizytatora sędziego Sądu Okręgowego, opinii Prokuratora Okręgowego w [...] oraz Prokuratora Rejonowego w [...], a także Naczelnika Urzędu Skarbowego w [...],

(-) art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, przez nieuwzględnienie wszystkich kryteriów, jakimi winna kierować się Rada przy wyborze określonego kandydata, a w szczególności niedanie prymatu szeroko rozumianemu kryterium kwalifikacji, tj. wykształcenia i wiedzy posiadanej przez kandydata, predyspozycji do wykonywania zawodu wiążącego się z takimi cechami, jak niezależność, umiejętność samodzielnego podejmowania decyzji, samodzielność w organizowaniu pracy, rzetelność w wykonywaniu obowiązków, a przede wszystkim doświadczenia zawodowego i życiowego.

Podnosząc powyższe zarzuty, odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

W opinii odwołującej się, analizując treść uchwały, a w szczególności jej uzasadnienie nie sposób oprzeć się wrażeniu, że KRS zaniechała wszechstronnej analizy zebranych materiałów źródłowych odnoszących się do kandydatury odwołującej. Zupełnie pominięto bardzo dobrą opinię i rekomendację zawartą w analizie sporządzonej przez wizytatora sędziego sądu okręgowego K. G., który uznał jej osobę za jednego z wyróżniających się prokuratorów w skali okręgu. Sędzia wizytator podkreślił dobrą znajomość prawa materialnego i procesowego, doświadczenie zawodowe (prowadzenie szerokiego przekroju spraw, nie wyłączając tych o dużym ciężarze gatunkowym), terminowość, pracowitość, sumienność, dobrą organizację pracy i opanowanie. Podkreślił również wyniki merytoryczne (brak uniewinnień, brak zwrotów akt do uzupełnienia). KRS pominęła również całkowicie opinie z dotychczasowych miejsc pracy, tj. Urzędu Skarbowego, a także opinię Prokuratora Okręgowego oraz Prokuratora Rejonowego.

Odwołująca się podniosła również, że w styczniu 2005 r. powierzono jej obowiązki prokuratora w Prokuraturze Rejonowej [...], a następnie w [...]. Będąc

jeszcze asesorem prokuratorskim w 2007 r. została przeniesiona do dwuosobowego Działu Śledczego Prokuratury Rejonowej w [...], gdzie prowadzi najpoważniejsze śledztwa z terenu działania prokuratury o szerokim przekroju spraw, począwszy od zabójstw po skomplikowane sprawy gospodarcze.

Dlatego też, nie kwestionując umiejętności i wiedzy wybranego przez KRS kandydata, zdaniem odwołującej się, jej dotychczasowe doświadczenie zawodowe jest dużo większe, a ocena jej dotychczasowej pracy zawodowej na pewno nie jest niższa od oceny wybranego kandydata.

Krajowa Rada Sądownictwa złożyła odpowiedź na odwołanie M. W., wnosząc o jego oddalenie w całości.

Odpowiedź na odwołanie złożył również uczestnik postępowania M. P. i wniósł o jego oddalenie w części dotyczącej punktu I podpunktu 1 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 lutego 2014 r. w zakresie przedstawienia Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...] referendarza sądowego M. P. oraz w części dotyczącej punktu I podpunktu 2 powyższej uchwały w zakresie nie przedstawienia kandydatury M. W. z wnioskiem o powołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa przeprowadzane w celu wyłonienia z licznej grupy kandydatów mających prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, jako spełniających kryteria obywatelstwa i korzystania z pełni praw publicznych (art. 60 Konstytucji RP), ma charakter konkursu. Wielość kandydatów i wielość kryteriów, z uwzględnieniem – jako podstawowych – ich kwalifikacji zawodowych i cech osobowości (por. powołany przez odwołującą się wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., III KRS 14/12 - niepublikowany) wymaga podejmowania przez Radę uchwał w sprawach indywidualnych po wszechstronnym rozważeniu sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS). Oznacza to, że wyłonienie tego kandydata, który zostanie przedstawiony do nominacji sędziowskiej, nie ma cech bezpośredniej rywalizacji, porównywania każdego z każdym, ważenia cech kandydata przedstawionego i każdego z tych,

którzy nie przeszli procedury ze skutkiem pozytywnym. Stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz „najlepszych” ze wszystkich, bez eksponowania cech „gorszych” kandydatów. W okolicznościach rozpoznanej sprawy oznacza to, że zarzut naruszenia przez Radę kryteriów oceny kandydatów, określonej w art. 35 ust. 1 ustawy o KRS jest bezpodstawny. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy o KRS stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście kandydatów rekomendowanych, zespół członków Rady kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia sędziów.

Przepis ten jest wprawdzie wprost adresowany tylko do zespołu i nakazuje uwzględnienie wymienionych w nim kryteriów jedynie przy ustalaniu kolejności na liście kandydatów rekomendowanych przez zespół do obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich. Z wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika jednak, że ma on szersze zastosowanie, tak w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Przed ustaleniem kolejności rekomendowanych kandydatów zespół musi bowiem w pierwszym rzędzie wydzielić ich grupę spośród wszystkich, którzy zgłosili się do obsadzanych stanowisk, a trudno sobie wyobrazić, aby można w tym zakresie stosować inne kryteria, gdyż obie te czynności służą jednemu celowi – wyborowi najlepszych kandydatów na sędziów. Ten sam cel ma następną fazę postępowania, już przed Radą w pełnym składzie, co przemawia za stosowaniem tych samych kryteriów oceny kandydatów. Gwarancja ochrony sądowej procesu nominacyjnego nie obejmuje natomiast porównawczej oceny kwalifikacji i wiarygodności kandydatów do urzędu sędziego, lecz zachowanie konstytucyjnej gwarancji dostępu do służby publicznej według przejrzystych i weryfikowalnych kryteriów doboru kandydatów (por. art. 2, 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP). Respektowanie zasady jednakowego (równego) traktowania wszystkich kandydatów uczestniczących w procedurze nominacyjnej bez dyskryminowania któregokolwiek musi być zapewnione w uregulowanym w art. 31, 34 i 35 ustawy o KRS postępowaniu zespołu Rady oraz w unormowanym w art. 33 i 37 tej ustawy postępowaniu Rady *in pleno* (w pełnym składzie). Decyduje przede wszystkim

ocena kwalifikacji kandydatów, a ponadto ich doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinia kolegium właściwego sądu i ocena zgromadzenia ogólnego sędziów. Są to kryteria uwzględniane przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście sporządzanej przez zespół Rady, ujęte w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS. W judykaturze Sądu Najwyższego utrwalił się, ukształtowany na gruncie poprzedniej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67), pogląd co do niewyczerpującego charakteru tego wyliczenia, a także braku gradacji ważności – poza kryterium kwalifikacji – poszczególnych jego elementów. Przyjmuje się, że o wyborze kandydata decyduje ocena całościowa, wynikająca z łącznego zastosowania wymienionych przesłanek (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196, z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194, z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, niepublikowany i z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, niepublikowany), przy czym Sąd Najwyższy nie weryfikuje wyboru, jeżeli nie wynika on z błędnego ustalenia stanu faktycznego lub naruszenia prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 25).

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 lutego 2014 r. wynika, że przy ocenie kandydatów Rada uwzględniła w odniesieniu do wszystkich uczestników postępowania ich dotychczasowy dorobek zawodowy, staż pracy, doświadczenie, opinie sędziów wizytatorów, opinie przełożonych, wyniki głosowania Kolegium Sądu Okręgowego w [...] i Zgromadzenia Ogólnego tego Sądu Okręgowego oraz ich indywidualne cechy osobowościowe i predyspozycje do sprawowania samodzielnej funkcji orzeczniczej na stanowisku sędziego. Po rozpatrzeniu całościowo każdego z powyższych kryteriów, na wyróżnienie spośród wszystkich biorących udział w postępowaniu kandydatów w ocenie Rady zasługiwała kandydatura jednej osoby i tę właśnie kandydaturę Rada postanowiła przedstawić z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na wakującym stanowisku sędziego sądu rejonowego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS trzeba zauważyć, że ze stylistyki tego przepisu można

wnosić, iż najważniejszym kryterium są kwalifikacje kandydata, zaś dalsza kolejność wymienionych kryteriów nie ma charakteru hierarchicznego.

Oceniając poziom wiedzy teoretycznej kandydatów, bierze się pod uwagę ocenę ze studiów (przy czym nie jest wykluczone wartościowanie tych ocen w zależności od jakości nauczania w ukończonej uczelni) oraz uwzględnia się ewentualne dodatkowe wykształcenie. Kolejnym kryterium jest ocena z aplikacji, która częściowo opiera się także na umiejętności praktycznego stosowania prawa. Jednak główną podstawą wartościowania kandydata w zakresie jego kwalifikacji zawodowych jest opinia sędziego wizytatora, która uwzględnia nie tylko sposób wykonywania przez niego konkretnych obowiązków ale także predyspozycje osobowe kandydata i przestrzeganie zasad etyki wykonywanego zawodu. Elementem oceny kwalifikacji kandydata jest także jego doświadczenia zawodowe, wynikające ze stażu pracy i rodzaju wykonywanych czynności. Ważnym źródłem informacji o kandydacie są ponadto opinie przełożonych, kolegium sądu i zgromadzenia sędziów, z których Rada może wnioskować częściowo o jego kwalifikacjach, a częściowo o stopniu środowiskowej akceptacji kandydata z uwagi na jego cechy osobowe.

Z powyższych uwag wynika, że wybierając kandydatów do urzędu sędziego Rada powinna jako podstawowe kryterium przyjmować ich kwalifikacje zawodowe; nie może jednak pomijać ich ocen osobowościowych. Informacje o tych dwóch rodzajach okoliczności Rada uzyskuje z różnych źródeł, a najczęściej są one wyrażane w formie opisowej. Dlatego słuszna jest praktyka Rady dokonywania ogólnej oceny kandydatów, bez ustalania ich kolejności w oparciu o kryteria szczegółowe.

Należy podkreślić, że ocena przydatności kandydata należy do Rady, a jeżeli została dokonana przy pomocy właściwych kryteriów i nie doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć wpływ na jego wynik, to Sąd Najwyższy jedynie sprawdza, czy przy użyciu tych kryteriów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania. Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje przy tym procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2011 r., III KRS 15/11, LEX nr 1108553).



Zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały podjętej w przedmiotowej sprawie oraz dokumenty obrazujące przebieg postępowania przed Radą pozwalają przyjąć, że rozstrzygnięcie, które zapadło w kwestionowanej uchwale o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury odwołującej się z wnioskiem o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, zostało podjęte po wszechstronnym rozważeniu całości zgromadzonego materiału dowodowego i z zachowaniem prawidłowego toku postępowania przed Radą. W szczególności Sąd Najwyższy nie widzi podstaw do stwierdzenia, że Krajowa Rada Sądownictwa przy odmowie przedstawienia kandydatury odwołującej się Prezydentowi RP kierowała się niejednolitymi kryteriami. Powinność stosowania w postępowaniu przed Radą jednolitych kryteriów wyboru nie oznacza, że Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek wobec wszystkich zgłoszonych kandydatów (niezależnie od ich statusu) stosować kryteria jednakowe (identyczne). Z tej przyczyny należy podkreślić, że jednolite kryterium odnoszące się np. do kwalifikacji zawodowych (dorobku, doświadczenia zawodowego) kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie nie może być jednakowo stosowane do różnych kandydatów. Inaczej ich ocena będzie dokonywana np. w odniesieniu do asystenta sędziego i referendarza sądowego, a inaczej będzie kształtować się w przypadku kandydatury zgłoszonej przez prokuratora, radcę prawnego, adwokata, notariusza lub pracownika naukowego szkoły wyższej, zaś szczegółowe odtworzenie motywacji jest prawie niemożliwe. Tak więc uzasadnienie rozstrzygnięcia przyjętego w przedmiotowej uchwale Krajowej Rady Sądownictwa nie jest ani niekompletne, ani sprzeczne z dokumentacją pozostająca w dyspozycji Rady. Odwołująca się nie wykazała także w jakikolwiek sposób, aby doszło do rzeczywistego stosowania przez Radę wobec jej kandydatury nierównych lub dyskryminujących ją kryteriów dostępu do wakującego stanowiska sędziowskiego w porównaniu do innych kandydatów zgłoszonych w tej samej procedurze konkursowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r., III KRS 6/08, LEX nr 523533).

Zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ocena kandydatów, wbrew odmiennemu stanowisku odwołującej się, jest wynikiem wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa wszystkich aspektów sprawy i nie

można przypisać jej cech dowolności, która stanowiłaby naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Z tych samych przyczyn nie może być również uzasadniony zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP, zwłaszcza że przedmiotem ochrony wynikającej z tego przepisu jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Bezzasadne są również zarzuty braku wszechstronnego rozważenia sprawy (art. 33 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o KRS) oraz obowiązujących w państwie prawnym zasad równego traktowania i jednakowego dostępu do służby publicznej (art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP). Dokonywana przez Sąd Najwyższy kontrola sądowa nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w tych kwestiach, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Wyklucza to dalszą ingerencję Sądu Najwyższego w dokonany przez Radę wybór kandydata na wolne stanowisko sędziowskie.

Wobec bezzasadności podstaw i zarzutów odwołania, Sąd Najwyższy orzekł zatem o jego oddaleniu na mocy art. 398<sup>14</sup> k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.