



Sygn. akt III KRS 3/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. A.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 października 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego Sądu Rejonowego, ogłoszone w Monitorze Polskim [...] z udziałem P. G.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 26 lutego 2015 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w części odnoszącej się do P. G. oraz J. A. i w tym zakresie sprawę przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z dnia 16 października 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego Sądu Rejonowego w [...] ogłoszone w Monitorze Polskim

[...] postanowiła przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...] kandydatury: P. G. oraz J. K.

Na posiedzeniu w dniu 13 października 2014 r. Zespół oceniający Krajowej Rady Sądownictwa (KRS lub Rada), po przeprowadzeniu narady i przy uwzględnieniu ustawowych kryteriów, jednogłośnie przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji kandydatur P. G. oraz J. K. W odniesieniu do P. G. Zespół oceniający KRS wziął pod uwagę: 1) ocenę na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych; 2) ocenę z egzaminu sędziowskiego, 3) pozytywną ocenę kwalifikacji; 4) doświadczenie zawodowe uzyskane dzięki pracy na stanowisku asystenta sędziego w Sądzie Okręgowym [...] z przydziałem służbowym do Sądu Rejonowego [...] (od grudnia 2010 r. do października 2012 r.), na stanowisku referendarza sądowego w Wydziale Cywilnym i Wydziale Rodzinnym i Nieletnich Sądu Rejonowego w [...] (od listopada 2012 r. do marca 2014 r.) oraz na stanowisku referendarza sądowego w Wydziale Cywilnym tego Sądu (od marca 2014 r.); 5) poparcie uzyskane w głosowaniu na Kolegium Sądu Okręgowego w [...] (7 głosów „za”, 29 pkt mocy poparcia) oraz na Zgromadzeniu Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w [...] (35 głosów „za”, 8 „przeciw” i 20 „wstrzymujących się”).

Rada na posiedzeniu w dniu 16 października 2014 r., po rozważaniu całokształtu okoliczności, podzieliła stanowisko Zespołu oceniającego i uznała, że najlepszymi kandydatami są P. G. oraz J. K. W uzasadnieniu uchwały KRS wskazała na następujące kryteria wyboru: 1) wynik ukończenia studiów, 2) wynik uzyskany na egzaminie sędziowskim, 3) doświadczenie zawodowe kandydata, 4) ocenę kwalifikacyjną w zakresie pionu karnego oraz uzupełniającą ocenę kwalifikacyjną dotyczącą pracy na stanowisku referendarza, a także 5) wyniki głosowań na Kolegium Sądu Okręgowego w [...] oraz Zgromadzeniu Ogólnym przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w [...].

J. A. (odwołująca się) zaskarżyła uchwałę Rady w punkcie I podpunkt 1 w części dotyczącej P. G. (zainteresowany).

Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie art. 33 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr

126, poz. 714 ze zm., ustawa o KRS) przez: 1) sprzeczną z prawem, dowolną oraz sprzeczną ze zgromadzonym materiałem dowodowym ocenę kandydatury odwołującej się na stanowisko sędziowskie; 2) dokonanie oceny bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważania wszystkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji; 3) dokonanie oceny z pominięciem dwóch korzystnych merytorycznych opinii zawartych w analizach sporządzonych przez Sędziego Sądu Okręgowego w [...] Z. K., Sędziego Sądu Rejonowego w [...] A. S., bez podania uzasadnienia i wyjaśnienia motywów takiej decyzji; 4) pominięcie dwóch (pozytywnej i wyróżniającej) „ocen kwalifikacji kandydata ubiegającego się stanowisko sędziego sądu rejonowego” sporządzonych przez sędziego wizytatora ds. cywilnych wieczystoksięgowych SSO M. K., bez podania uzasadnienia i wyjaśnienia motywów takiej decyzji; 5) pominięcie korzystnej opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego; 6) dokonanie oceny w oparciu o kryteria niejednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie na wolne stanowisko sędziowskie; 7) podjęcie uchwały w oparciu o pozaustawowe kryterium doboru kandydatów oraz w oparciu o sporządzoną na potrzeby postępowania ocenę kwalifikacji zainteresowanego dokonaną przez KRS, a przez to naruszenie art. 60 i art. 32 Konstytucji RP.

Odwołująca się wniosła o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Radzie do ponownego rozpoznania.

Zdaniem odwołującej się sposób przedstawienia kandydatury P. G. nie pozwala na ustalenie, jakimi kryteriami kierowała się KRS wybierając kandydata młodszego, ze zdecydowanie krótszym stażem oraz doświadczeniem zawodowym i życiowym, a ponadto z mniejszym poparciem organów samorządu sędziowskiego w porównaniu z odwołującą. Odwołująca się przedstawiła zestawienie przesłanek ustawowych wskazanych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, z którego wynika, że: 1) odwołująca się otrzymała ocenę wyróżniającą kwalifikacji, podczas gdy kandydat wybrany przez Radę ocenę pozytywną; 2) odwołująca się legitymuje się 14-letnim doświadczeniem zawodowym, w tym 10-letnim doświadczeniem na stanowisku referendarza sądowego, zaś kandydat ma prawie 4-letnie doświadczenie zawodowe, w tym zaledwie 2 lata pracy na stanowisku referendarza sądowego; 3) obie kandydatury otrzymały takie samo poparcie na głosowaniu

Kolegium SO, przy czym odwołująca się otrzymała wyższą moc poparcia; 4) odwołująca się otrzymała wyższe poparcie na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów okręgu Sądu Okręgowego (41 głosów „za” do 35 głosów „za”). Jedyne ocena odwołującej się z egzaminu sędziowskiego, zdanego w 2002 r., była niższa od oceny uzyskanej przez kandydata wybranego przez Radę, który zdał ten egzamin w 2011 r. Odwołująca wskazała także, że jej doświadczenie zawodowe obejmuje udzielanie porad prawnych z zakresu prawa rodzinnego oraz prowadzenie dochodzeń i śledztw z kodeksu karnego skarbowego. Odwołująca angażuje się także we współpracę międzynarodową w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Rejestrów Ksiąg Wieczystych.

Rada wniosła o oddalenie odwołania uznając, że w postępowaniu dochowano wszystkich wymogów proceduralnych. Rada dostrzegła kwalifikacje zawodowe odwołującej się, ale uznała, że nie są tak wyróżniające, jak kwalifikacje wytypowanego kontrkandydata. W ocenie KRS zarzut naruszenia art. 32 oraz art. 60 Konstytucji RP nie jest zasadny, ponieważ Rada zastosowała ściśle i jednolicie wobec wszystkich kandydatów te same kryteria ustawowe, czemu dała wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. W ocenie Rady zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS jest bezpodstawny, ponieważ zaskarżona uchwała zawiera wyczerpujące uzasadnienie. Odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12 Rada podniosła, że ocena przydatności kandydata należy do Rady, a jeżeli ocena ta została dokonana przy pomocy właściwych kryteriów i nie doszło do naruszenia przepisów postępowania mogących mieć wpływ na jego wynik, Sąd Najwyższy jedynie sprawdza, czy przy użyciu kryteriów Rada nie przekroczyła granic swobodnego uznania. Kontrola sprawowana przez Sąd Najwyższy ograniczona jest do stosowania przez Radę przepisów postępowania i nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Rady w kwestii oceny kwalifikacji, czy wiarygodności danego kandydata z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania konkursowego. W gestii Rady pozostają ustalenia faktyczne, ocena dowodów, ocena doboru kryteriów, jak również znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie poszczególnych kandydatów.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Odwołanie okazało się zasadne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego jego kognicja do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydata na sędziego lub jego kontrkandydatów (wyroki Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11; z 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13; z 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14). Domeną Rady jest także wybór kryteriów oceny oraz przypisanie poszczególnych kryteriom określonej wagi przy ocenie kandydatów w danym postępowaniu konkursowym (wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2013 r., III KRS 197/13).

Kontrola Sądu Najwyższego nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego obejmuje natomiast ocenę, czy Rada zastosowała kryteria wyboru zgodne z prawem oraz czy przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania, związanych z oceną kandydatury i przedstawieniem wniosku Prezydentowi (wyroki Sądu Najwyższego z 20 października 2009 r., III KRS 3/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/12; z 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 173/13; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13). Jest to konsekwencją weryfikowania w ramach kontroli sądowej przestrzegania praw obywateli wynikających z art. 32 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji (wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11). Sąd Najwyższy może także oceniać sposób zastosowania wybranych przez Radę kryteriów z punktu widzenia respektowania zasady równego traktowania oraz zasady niedyskryminacji przy dostępie do służby publicznej, zaś obowiązkiem Rady jest wskazanie w uzasadnieniu uchwały kryteriów, jakimi kierowała się w postępowaniu konkursowym przy wyborze najlepszych jej zdaniem kandydatów.

Żadne z kryteriów przyjętych przez Radę przy ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest koniecznie wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów

(wyroki Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10; z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 36/14). Jeżeli, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydaty łącznie. Taki sposób procedowania powoduje, że wyłonienie kandydata, który ma zostać przedstawiony do nominacji sędziowskiej nie ma cech bezpośredniej rywalizacji poszczególnych kandydatów między sobą. Stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz jednego (albo kilku w przypadku obsady więcej niż jednego stanowiska sędziowskiego w tym samym postępowaniu konkursowym), jako „najlepszego” ze wszystkich. Wybór kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie nie może być redukowany do wyników algorytmu matematycznego (wyroki Sądu Najwyższego z 5 września 2013 r., III KRS 212/13; z 24 września 2014 r., III KRS 43/14).

Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z kandydatów, którzy nie zostali przez nią wybrani (wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12). Niezaprezentowanie w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydatów, których Rada postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego nie powoduje, że uchwała jest sprzeczna z prawem (wyroki Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13; z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 38/14). Jednakże takie założenie nie musi się sprawdzać, gdy uzasadnienie uchwały pomija kandydatów, których kwalifikacje były bliskie albo nawet lepsze od kwalifikacji kandydatów przedstawionych z wnioskiem o powołanie. Wówczas uchwała jest z reguły kontestowana przez osoby nieprzedstawione z wnioskiem o powołanie. Sąd Najwyższy podkreśla jednak, że to Rada ma konstytucyjne prawo wyboru kandydatów, których przedstawia Prezydentowi RP, przy czym niejednokrotnie wyboru tego dokonuje spośród wielu kandydatów ocenianych równie wysoko. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastępowania Rady w tym wyborze, choć - jak wynika to z przywołanego powyżej orzecznictwa - w postępowaniu odwoławczym może badać przekroczenie uznania i przestrzeganie procedury w aspekcie równego traktowania w dostępie do służby publicznej.

Z dotychczasowej praktyki Sądu Najwyższego w tym zakresie wynika, że w ramach dokonywania weryfikacji zgodności z prawem uchwały Rady we wskazanym powyżej zakresie, przy rozpatrywaniu zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS pod kątem dochowania przez Radę przy całościowej ocenie kandydatów wymogu zastosowania jednolitych kryteriów oceny z poszanowaniem zasady równości, dopuszczalne jest porównywanie poszczególnych, zastosowanych przez Radę kryteriów w odniesieniu do konkretnych kandydatów (wyrok SN z 11 kwietnia 2012 r., III KRS 6/12), w szczególności zaś do kandydata wybranego przez Radę oraz uczestnika postępowania konkursowego skarżącego uchwałę. Do takiego porównania odwołano się w wyroku Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13. Na podstawie takiego porównania uwzględniono zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, gdyż „nie można uznać, że sprawa została rozważona wszechstronnie, jeżeli z uzasadnienia uchwały nie wynika jednoznacznie dlaczego dokonano wyboru kandydata, który nie legitymuje się wymiernymi – lepszymi kwalifikacjami, czy poparciem kolegium i zgromadzenia danego sądu”. Podobnie w sprawie III KRS 9/11 wskazano, że „sposób zaprezentowania obydwu kandydatur nie pozwala na ustalenie, jakimi kryteriami kierowała się Rada wybierając spośród tychże osób, posiadających bardzo dobre opinie wystawione przez sędziów oceniających ich dotychczasową pracę, kandydata młodszego, ze zdecydowaniem krótszym stażem oraz doświadczeniem zawodowym i życiowym, a nadto z mniejszym poparciem organów samorządu sędziowskiego”. Z kolei w wyrokach Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 39/14 jak i z 24 września 2014 r., III KRS 40/14 przyjęto, że skarżący nie wykazał, by kryteria uwzględnione przez Radę przy wyborze kandydatów spełnił w większym stopniu niż osoby wskazane przez Radę.

Kierując się przedstawionymi powyżej zasadami należy ocenić sposób zastosowania w niniejszej sprawie przez Radę kryteriów oceny kandydatów. Z uzasadnienia skarżonej uchwały wynika, że przy wyborze P.G. Rada kierowała się następującymi kryteriami wyboru: 1) wynik ukończenia studiów, 2) wynik egzaminu sędziowskiego, 3) doświadczenie zawodowe kandydata, 4) ocena kwalifikacyjna; 5) poparcie organów samorządu sędziowskiego.

Odwołująca się legitymuje się wieloletnim doświadczeniem zawodowym w pracy na stanowisku referendarza. Okres aktywności zawodowej odwołującej się jest przy tym 3,5 krotnie dłuższy od okresu pracy kandydata wybranego przez Radę, zaś na stanowisku referendarza staż ten 5-krotnie przewyższa staż zainteresowanego. Pozostałe doświadczenie zawodowe odwołującej, uzyskane w okresie 4 lat poprzedzających powołanie na stanowisko referendarza, niewątpliwie obejmuje wykonywanie czynności przydatnych przy pełnieniu urzędu sędziego. Odpowiednikiem umiejętności uzyskanych przez odwołującą się przy wykonywaniu tych zadań jest, w przypadku zainteresowanego, praca na stanowisku asystenta sędziego. W trakcie swojej pracy zawodowej odwołująca się podlegała ocenie ubiegając się nieskutecznie o nominację sędziowską. Pierwsza ocena kwalifikacji była pozytywna, a zatem na takim samym poziomie, jak w przypadku P. G. Jednakże ocena sporządzona na użytek tego postępowania konkursowego była już wyróżniająca i przewyższała ocenę kwalifikacji uczestnika postępowania. Odwołująca się ukończyła także studia prawnicze z lepszym wynikiem, niż uczestnik postępowania.

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że wprowadzenie wyników głosowania przed organami samorządu sędziowskiego nie wiąże Rady w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, jednakże Rada powinna uzasadniać wybór osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09). W niniejszej sprawie Rada wybrała kandydata, który uzyskał nieznacznie mniejsze poparcie środowiska sędziowskiego. Gdyby kandydatura odwołującej się uzyskała większe poparcie środowiska sędziowskiego w porównaniu do kandydata wybranego przez Radę, a jednocześnie kandydat ten przeważałby odwołującą się w zakresie pozostałych wziętych pod uwagę kryteriów oceny, wówczas – mając na względzie całościową ocenę kandydatów – zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS przez nieuwzględnienie poparcia udzielonego kandydatom należałoby uznać za bezpodstawny. Jednakże w sytuacji, w której także w zakresie kryterium dotyczącego poparcia środowiska sędziowskiego odwołująca się uzyskała wynik lepszy od uzyskanego przez kandydata wybranego przez Radę, brak wyjaśnienia powodu, dla którego wybrano kandydata o mniejszym, choćby nawet nieznacznie,

poparcia środowiska sędziowskiego, uzasadnia uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS.

Pominięcie w uzasadnieniu uchwały indywidualnego omówienia i rozważenia kandydatów nieprzedstawionych z wnioskiem o powołanie może być dopuszczalne przy wielości kandydatów, gdy ich nieprzedstawienie nie budzi wątpliwości (wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 35/14). Zdaniem Sądu Najwyższego w sytuacji, gdy w postępowaniu konkursowym udział bierze 119 kandydatów, szczegółowe odniesienie się do wszystkich osób, które nie zostały przez Radę przedstawione Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie jest konieczne. Nie może także prowadzić do uwzględnienia odwołania, gdy z zestawienia uzasadnienia uchwały z dokumentacją postępowania będzie wynikało, że odwołujący się kandydat spełniał kryteria zastosowane przez KRS w mniejszym, czy nawet porównywalnym, stopniu w porównaniu do kandydatów wybranych przez Radę. Taka sytuacja nie zachodzi w przypadku odwołującej się, która – z wyjątkiem oceny z egzaminu sędziowskiego, zdanego przeszło 12 lat wcześniej - wszystkie kryteria zastosowane w zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwale Rady spełnia w stopniu większym (a w przypadku doświadczenia zawodowego wyraźnie większym), niż p. P. G.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy uznał za zasadne uchylenie uchwały w części opisanej w sentencji. Na obecnym etapie nie można stwierdzić, iż nie jest zasadny zarzut naruszenia zasady równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala także na kontrolę postępowania Krajowej Rady Sądownictwa pod kątem dochowania przez nią wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.