



Sygn. akt III KRS 9/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 sierpnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z odwołania E. P.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr .../2011 z dnia 10 lutego 2011 r.,

w sprawie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 5 sierpnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr .../2011 z dnia 10 lutego 2011 r. Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła, że radca prawny E. P. nie zostanie przedstawiona Prezydentowi

Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego.

W uzasadnieniu uchwały podano, że E.P. zgłosiła swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Rejonowym w [...], obwieszczony w Monitorze Polskim z dnia 6 sierpnia 2010 r. Nr 55, poz. 756. Na stanowisko to zgłosiło się czterech kandydatów.

Wnioskodawczyni urodziła się 24 października 1957 r. W 1980 r. ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...]. Po odbyciu aplikacji sądowej, w dniach 25, 26 lutego i 10 marca 1988 r. złożyła egzamin sędziowski z wynikiem dostatecznym. Następnie w dniach 17, 18, 19 i 24 kwietnia 1989 r. złożyła egzamin radcowski, uzyskując ocenę dostateczną. Uchwałą Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...] z dnia 26 września 1989 r. została wpisana na listę radców prawnych, a z dniem 22 listopada 2000 r. wpis przeniesiono do Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...]. Kandydatka pracowała kolejno: w Banku Pekao S.A. w latach 1988 – 1991, w Banku Handlowym S.A. w latach 1991 – 1993 jako radca prawny, w [...] Leasing Spółce z o.o. w latach 1996 – 1998 jako Dyrektor Pionu Restrukturyzacji i Windykacji oraz radca prawny, w CPN S.A. w latach 1998 – 2000 jako Dyrektor ds. Ekonomiczno - Finansowych. Od 2000 roku wykonuje zawód radcy prawnego we własnej kancelarii prawnej w [...], zaś od 2002 roku jest partnerem w kancelarii prawniczej „[...]” w W. Kandydatka specjalizuje się w prawie gospodarczym, prawie pracy, prawie cywilnym oraz wekslowym, a także w prawie upadłościowym i naprawczym.

Wnioskodawczyni uzyskała pozytywną ocenę pracy, dokonaną przez Sędziów Sądu Okręgowego J. S. oraz B. J. – Ł. Również Minister Sprawiedliwości pozytywnie ocenił umiejętności zawodowe kandydatki Kolegium Sądu Okręgowego w [...] na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2010 r. oddało na kandydatkę 7 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”. Natomiast Zgromadzenie Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2010 r. oddało na nią 24 głosy „za”, 15 głosów „przeciw” oraz 28 głosów „wstrzymujących się”.

Mimo pozytywnych ocen pracy i poparcia organów samorządu sędziowskiego dla kandydatki, zespół Krajowej Rady Sądownictwa nie udzielił jej

rekomendacji, gdyż dostrzegł z jej strony uchybienia w typowych, powtarzalnych sprawach.

Z kolei kontrkandydat R. K. ukończył wyższe studia prawnicze w 2004 roku z oceną bardzo dobrą i po odbyciu aplikacji sądowej złożył egzamin sędziowski w 2007 roku na oceną dobrą. Od dnia 1 kwietnia 2007 r. zatrudniony był na stanowisku asystenta sędziego w Sądzie Rejonowym w [...], gdzie wykonywał obowiązki we wszystkich wydziałach, oprócz Wydziału Ksiąg Wieczystych. Od dnia 1 maja 2010 r. pracuje w Wydziale Karnym tego Sądu. Kontrkandydat uzyskał bardzo dobrą opinię wizytatora oraz Prezesa Sądu.

Na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 10 lutego 2011 r. na kandydatkę oddano 0 głosów „za”, 5 głosów „przeciw” i 9 głosów „wstrzymujących się”. Tym samym nie otrzymała ona wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W odwołaniu od powyższej uchwały E. P. zarzuciła sprzeczność uchwały z prawem, tj. z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.), wskutek naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez:

1/ niezachowanie wymagań przewidzianych w § 20 ust. 1 i § 23 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczególnego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz.U. Nr 219, poz. 1623) w związku z art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, polegające na dowolnej i sprzecznej z materiałem sprawy oraz sprzecznej z prawem ocenie kandydatury odwołującej się na stanowisko sędziego oraz oparcie uchwały na ustaleniach sprzecznych z istniejącymi materiałami lub nieznajdujących podstawy w tychże materiałach;

2/ obrazę przepisu § 20 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP w związku z art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, polegającą na niezgodnym ze stanem faktycznym podaniu informacji o wynikach głosowania nad kandydaturą odwołującą się i innych kandydatów;

3/ naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o KRS, polegające na dokonaniu oceny kandydatury odwołującej się bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszelkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz nieokreśleniu, niewskazaniu i nierozpatrzeniu zgłoszonej

kandydatury w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich uczestników kryteria oceny kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie i w konsekwencji tegoż – niedochowanie wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady, iż wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zawartej w art. 60 Konstytucji RP zasady, że wszyscy obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca dokonała analizy zgromadzonego materiału dotyczącego przebiegu pracy jej i kontrkandydata zauważając, że pomiędzy obiema kandydatami istnieje rażąca dysproporcja w zakresie doświadczenia zawodowego, tak koniecznego do jak najlepszego wypełniania obowiązków na stanowisku sędziego. Z racji wieku oraz dotychczasowego przebiegu kariery zawodowej również doświadczenie życiowe odwołującej się jest znacząco wyższe niż kontrkandydata. Nadto uzyskała ona większe poparcie Kolegium Sądu Okręgowego oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w [...]. Wprawdzie art. 60 Konstytucji RP zapewnia jedynie prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej i nie gwarantuje przyjęcia do tej służby, ale jego stosowanie wymaga zapewnienia równych szans w dostępie do służby sędziowskiej osób spełniających kryteria wymagane od kandydatów. Dotyczy to zachowania jednolitych i przejrzystych zasad gwarantujących w procedurze odwoławczej sprawdzenie legalności uchwał w sprawie naboru kandydatów do tej służby. W dotychczasowej praktyce, potwierdzonej orzecznictwem Sądu Najwyższego, Rada oceniała kandydatów w szczególności na podstawie następujących kryteriów: stażu pracy, doświadczenia zawodowego, poziomu orzecznictwa, opinii Kolegium Sądu i Zgromadzenia Ogólnego oraz opinii przełożonych. Żadne z tych kryteriów nie ma decydującego charakteru, ani też nie jest konieczne uszeregowanie kandydatów według każdego z nich, ale przy ocenie kandydata należy przede wszystkim uwzględnić kryterium stażu pracy i doświadczenia zawodowego. W uzasadnieniu uchwały Rady należy zatem wskazać, jak przedstawiają się dane dotyczące poszczególnych kandydatów w odniesieniu do stosowanych kryteriów. Wynika to z obowiązku wszechstronnego

rozważenia przez Radę wszystkich okoliczności sprawy. W niniejszym przypadku nie dopełniono tego obowiązku.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, jako jedyny merytoryczny argument dyskwalifikujący odwołującą się jako kandydatkę na stanowisko sędziego, podniesiono zarzut, że w jej pracy dostrzeżono uchybienia w typowych, powtarzalnych sprawach. Stwierdzenie to nie tylko nie odpowiada merytorycznej ocenie dokonanej przez wizytujących sędziów, ale wręcz stanowi tzw. półprawdę, mającą osłonić brak argumentów za podjętą decyzją. Nie można zaś uznać za zgodną z prawem uchwałę KRS, jeśli w jej uzasadnieniu zawarto nierzetelne informacje dotyczące kandydata do służby sędziowskiej.

Zdaniem odwołującej się, Krajowa Rada Sądownictwa podała też niezgodne z rzeczywistością wyniki swojego głosowania nad jej kandydaturą. Zastrzeżenia budzi również praca powołanego przez Radę zespołu opiniującego kandydatów. Stanowisko zespołu odnośnie do nierekomendowania kandydatury odwołującej się zawiera jednozdaniowe uzasadnienie, a osoba wyznaczona na stanowisko referującego z ramienia zespołu była nieobecna na plenarnym posiedzeniu Rady i nie mogła przedstawić stanu sprawy. Z protokołu posiedzenia Rady wynika także, że żaden z jej członków nie wypowiedział się na temat kandydatur zgłoszonych w przedmiotowym konkursie. W tej sytuacji należy uznać, że zaskarżoną uchwałę podjęto bez wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy.

Konkludując odwołująca się stwierdziła, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem istotnych przepisów materialnych i proceduralnych, a jej uzasadnienie uniemożliwia dokonanie przez Sąd Najwyższy kontroli jej legalności.

Na rozprawie przed Sądem Najwyższym odwołująca cofnęła zarzut podania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nieprawdziwych informacji na temat wyników głosowania nad jej kandydaturą przez Krajową Radę Sądownictwa.

Pełnomocnik Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Analizę prawidłowości zaskarżonej uchwały rozpocząć wypada od zacytowania treści art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 12 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm., dalej zwana „ustawą o KRS”), zgodnie z którymi do zadań Krajowej Rady Sądownictwa należy przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów m. in. w sądach powszechnych, a decyzje w tym zakresie zapadają w formie uchwał podjętych na posiedzeniach plenarnych. Sędzia albo osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała, wydana w indywidualnej sprawie, może odwołać się od tej uchwały do Sądu Najwyższego, z powodu sprzeczności uchwały z prawem. W sprawach indywidualnych, w których przysługuje odwołanie, uchwały Rady wymagają uzasadnienia i doręczenia zainteresowanemu.

W judykaturze podkreśla się, że w świetle art. 13 ust. 2 ustawy o KRS kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (a tym bardziej jego kontrkandydatów). Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje zatem procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 7/09 i III KRS 11/09, niepublikowane, oraz z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011, nr 11, poz. 93). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (OTK – A 2008, nr 4, poz. 63), ani szczególna, konstytucyjna, pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o KRS w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania administracyjnego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych

procedur prawnych. Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalną, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych. Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna.

W konsekwencji takiego ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w zakresie kontroli nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego, kontrola sądowa obejmuje w szczególności badanie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata oraz procedur postępowania, związanych z oceną kandydatury i przedstawiania wniosku Prezydentowi. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, obejmuje także kontrolę przestrzegania przez Radę innych wymagań prawnych, w tym np. ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, sprecyzowanych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) oraz ogólnych reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem, określonych zwłaszcza w art. 12 i art. 13 ust. 1 ustawy o KRS (odnośnie do trybu podejmowania uchwał przez Radę i konieczności uzasadnienia przez Radę na piśmie stanowiska w sprawie).

Co do podniesionego w odwołaniu naruszenia przez Krajową Radę Sądownictwa § 20 i § 23 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz.U. Nr 219, poz. 1623 ze zm.) warto zauważyć, że przepisy te nie obowiązywały w dniu podjęcia przez Radę zaskarżonej uchwały. Rozporządzenie to w części dotyczącej trybu postępowania przed Radą utraciło bowiem moc obowiązującą z dniem 2 grudnia 2010 r. na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2009 r., K 62/07 (Dz.U. Nr 202, poz. 1657). Wyrok ten - z odroczeniem o 12 miesięcy - pozbawił

rozporządzenie podstawy prawnej, jaką był art. 12 ust. 6 ustawy o KRS w części uprawniającej Prezydenta RP do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania przed Radą. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tryb postępowania przed Radą nie mógł być uregulowany w rozporządzeniu, gdyż sprawa ta należy do materii ustawowej. Wobec nieuchwalenia stosownej ustawy w okresie 12 miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw powstała luka prawna. Jak jednak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2011 r., III KRS 5/11 (niepublikowanym), brak przepisów regulujących szczegółowo tryb postępowania przed Radą nie zwalniał tego organu z obowiązku wykonywania konstytucyjnych i ustawowych zadań. Rada jest obowiązana do działania na podstawie i granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W razie braku szczegółowych przepisów, Rada powinna kierować się zasadami ogólnie przyjętymi w działaniu organów państwa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). Obliguje ją to do wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Przy podejmowaniu uchwał w kwestii obsady stanowisk sędziowskich Rada powinna uwzględniać zarówno interes publiczny (potrzeby wymiaru sprawiedliwości), jak i słusznym interes osób, których uchwały te dotyczą (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., III KRS 2/05, ZNSA 2005, nr 2 – 3, poz. 74).

Wracając do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie pozwala na kontrolę postępowania Krajowej Rady Sądownictwa pod kątem dochowania przez nią wymagania wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. W świetle prezentowanego w judykaturze poglądu, w przypadku ubiegania się kilku osób o jedno stanowisko sędziowskie wskazane jest wyjaśnienie w uzasadnieniu uchwały sytuacji poszczególnych kandydatów w aspekcie zastosowanych przez Radę kryteriów oceny. Zakres rozważań dotyczących poszczególnych kandydatów może być zróżnicowany w zależności od potrzeb, przy czym powinien on być szerszy w stosunku do kandydatów mających zbliżoną sytuację, lokujących się przy granicy rozdzielającej uchwały pozytywne dla kandydatów od uchwał negatywnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015). Wprowadzie sam dobór przez Radę kryteriów oceny kandydatów na stanowiska

sędziowskie zasadniczo pozostaje poza scharakteryzowanym wcześniej zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli legalności uchwał Rady, jednakże nie dotyczy to sytuacji, gdy kryteria te naruszają podstawowe zasady prawne, w tym szczególnie konstytucyjne zasady jednakowego dostępu do stanowisk w sferze publicznej oraz równego traktowania i niedyskryminacji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011, nr 1, poz. 93 i z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271).

W rozpatrywanym przypadku, mimo udziału czterech osób w konkursie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w [...], obwieszczone w Monitorze Polskim z dnia 6 sierpnia 2010 r., Nr 55, poz. 765, w uzasadnieniu uchwały odniesiono się tylko do kandydatury odwołującej się oraz przedstawionego Prezydentowi z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na tym stanowisku R. K. Sposób zaprezentowania obydwu kandydatur nie pozwala zaś na ustalenie, jakimi kryteriami kierowała się Krajowa Rada Sądownictwa 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 (Kolegium Sądu Okręgowego oraz Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w [...]). Wprawdzie wyniki głosowania przed tymi organami, jak również pozytywna opinia Ministra Sprawiedliwości nie wiążą Krajowej Rady Sądownictwa w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, jednak powinna ona uzasadnić swój wybór osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271). Z treści uzasadnienia uchwały można wnioskować, iż jedynym argumentem za odrzuceniem przez Radę kandydatury odwołującej się były dostrzeżone przez zespół opiniujący „uchybień w typowych, powtarzalnych sprawach”. Zarówno z uzasadnienia uchwały, jak i lakonicznego uzasadnienia stanowiska zespołu nie można wnioskować, o jakie uchybień chodzi i dlaczego okazały się one tak istotne, że przeważyły nad pozytywnymi dla kandydatki konkluzjami zawartymi w opiniach na jej temat sporządzonych przez sędziów Sądu Okręgowego w [...].

Niewskazanie w uzasadnieniu przesłanek, jakimi kierowała się Rada przy podejmowaniu decyzji o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydata z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego uniemożliwia Sądowi Najwyższemu kontrolę zaskarżonej uchwały zarówno pod kątem dopełnienia przez Radę wymagania rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak i z punktu widzenia zachowania przez nią wynikających z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP zasad równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym lub społecznym oraz jednakowych szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznych. Skutkuje to koniecznością uchylecia przedmiotowej uchwały i przekazania sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Mając powyższe na uwadze, z mocy art. 13 ust. 5 ustawy o KRS orzeczono jak w sentencji.