



Sygn. akt III KRS 16/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania P. W.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 listopada 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego Sądu Rejonowego [...], ogłoszone w Monitorze Polskim [...], z udziałem M. R. i J. S.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 maja 2015 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Referendarz sądowy P.W. zaskarżył odwołaniem do Sądu Najwyższego uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 listopada 2014 r., w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego Sądu Rejonowego w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim [...]. Odwołujący się zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy z

dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.; dalej również jako: „ustawa o KRS”) przez zaniechanie wszechstronnego rozważenia sprawy, w tym zgromadzonych w sprawie dokumentów dotyczących odwołującego się. Wniósł o uchylenie pkt 1 zaskarżonej uchwały (dotyczącego przedstawienia Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego kandydatury asystenta sędziego M. R. oraz asystenta sędziego J. S.) oraz pkt 2 w części dotyczącej odwołującego się (w części dotyczącej nieprzedstawienia Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego [...] kandydatury odwołującego się) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że zaskarżona uchwała nie znajduje oparcia w materiałach źródłowych – odwołujący się posiada bowiem większe kwalifikacje zawodowe od wybranych przez KRS kandydatów, ponieważ ukończył studia z wyższymi ocenami, zdał egzamin na wyższą ocenę niż rekomendowani kandydaci, ponadto zdał egzamin radcowski, posiada dodatkowe wykształcenie, ukończył studia podyplomowe, ukończył kurs języka angielskiego dla kadr bankowych, brał udział w licznych szkoleniach w Służbie Więziennej i w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Odwołujący ma także większe doświadczenie zawodowe i życiowe z racji pracy w innych instytucjach państwowych (bank był wówczas jednoosobową spółką Skarbu Państwa). Kwalifikacji tych nie może arbitralnie przekreślić fakt, że odwołujący nie jest i nie był zatrudniony w okręgu [...]. Jest wręcz zasadą, że na stanowiska sędziowskie wybierane są osoby związane zawodowo z danym okręgiem. Dlatego też ustawodawca powinien zastanowić się nad rozwiązaniem legislacyjnym polegającym na tym, że kandydatury osób z danego okręgu powinny być rozpatrywane przez organy innego okręgu. Według uzasadnienia uchwały rekomendowani kandydaci nie mają zdecydowanie wyższych ocen z egzaminu sędziowskiego, nie zdali dodatkowo innego egzaminu prawniczego i nie posiadają większego doświadczenia zawodowego i życiowego.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania P.W. w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa – konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 oraz art. 187 Konstytucji RP) – zostały określone w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy do kompetencji Rady należy między innymi rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych. W świetle art. 44 ust. 1 ustawy o KRS kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Sąd Najwyższy nie jest właściwy dla dokonania wyboru najlepszego kandydata spośród osób starających się o stanowisko sędziego. Taka kompetencja jest domeną Krajowej Rady Sądownictwa, natomiast weryfikacja rozstrzygnięć Rady przez Sąd Najwyższy polega zasadniczo na kontroli zachowania przewidzianej procedury (por. 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, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011 nr 11, poz. 93). W konsekwencji określonego ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w zakresie kontroli postępowania dotyczącego przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego, kontrola sądowa obejmuje w szczególności badanie, czy w danym postępowaniu zostały zachowane właściwe kryteria oceny zgłaszających się kandydatów oraz czy przeprowadzono wymagane czynności organów sądowych. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, dotyczy w szczególności przestrzegania przez Radę ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, określonych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem, określonych zwłaszcza w rozdziale 3 ustawy o KRS, w szczególności zaś w art. 33, art. 35 oraz w art. 44 powołanej ustawy.

Stosownie do art. 44 ust. 1 ustawy o KRS uczestnik postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu

sprzeczności uchwały Rady z prawem. Rozpoznanie odwołania następuje przy zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 tej ustawy). Określenie sprzeczności uchwały Rady z prawem, która może stanowić podstawę jej weryfikacji przez Sąd Najwyższy powinno – najogólniej rzecz biorąc – uwzględniać dwa aspekty. Pierwszy dotyczy konstytucyjnie (art. 186 i art. 187 Konstytucji RP) i ustawowo (por. w szczególności art. 3 ustawy o KRS) określonej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, że do kompetencji Rady należy między innymi rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych. Jest to kompetencja należąca wyłącznie do Krajowej Rady Sądownictwa, której Rada nie traci ze względu na przewidziany tryb odwoławczy od jej uchwał, a z kolei rozpatrując odwołanie Sąd Najwyższy nie przejmuje kompetencji i związanej z nią odpowiedzialności za przedstawienie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów. Drugi aspekt, zresztą ściśle uzależniony od pierwszego, wiąże się z zasadami postępowania przed Sądem Najwyższym, według reguł postępowania kasacyjnego. W postępowaniu tym nie prowadzi się postępowania dowodowego, gdyż wyjaśnienie istotnych okoliczności już zostało zakończone w postępowaniu przed Radą (por. art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Zarzucona w odwołaniu sprzeczność z prawem odnosi się – jak wynika to wprost z art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – do uchwały Rady. Ponieważ chodzi o sprzeczność z prawem uchwały Rady, to jeżeli zarzucona sprzeczność odnosiłaby się do przepisów postępowania (por. druga podstawa skargi kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) to powinna wskazać tylko takie uchybienia, które mogły mieć istotny wpływ na zawarte w uchwale Rady rozstrzygnięcie. Jeżeli zaś chodzi o sprzeczność z prawem materialnym, polegającą – jak to wynika z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. – na błędnej wykładni lub niewłaściwym zastosowaniu, to odwołanie powinno wskazywać przepis (przepisy), który rozstrzygnięcie uchwały Rady narusza.

Rozpatrzenie według powyższych założeń zarzutu przedstawionego w odwołaniu P. W. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 listopada 2014 r., nie ujawniło sprzeczności z prawem zaskarżonej uchwały Rady.

Art. 33 ust. 1 ustawy o KRS 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. Z treści tego przepisu, przy uwzględnieniu zasad ogólnie przyjętych w działaniu organów państwa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) wynika zatem obowiązek wszechstronnego rozpatrzenia i oceny przez Radę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, a jego naruszenie może polegać na pominięciu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z owej dokumentacji lub wyjaśnień, albo dokonaniu ustaleń sprzecznych z tymże materiałem. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy o KRS stanowi natomiast, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół 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) opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Warto w tym miejscu zauważyć, że ów katalog (adresowany w pierwszej kolejności do zespołu Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów, a w dalszej również do Rady podejmującej uchwałę) nie ma wyczerpującego charakteru i - poza wyeksponowaniem oceny kwalifikacji kandydatów - w żadnym razie nie hierarchizuje kolejnych przymiotów, którymi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Ustawodawca nie zastosował też w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS „gradacji kryteriów”. Wszystkim kryteriom - poza oceną kwalifikacji kandydatów - przypisał bowiem takie samo znaczenie. Co do samych kwalifikacji kandydatów należy z kolei podkreślić, że wymieniony przepis nie precyzuje tego pojęcia. Z pewnością jednak nie można utożsamiać owych kwalifikacji tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustawy o ustroju sądów powszechnych, gdyż te wyznaczają jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi więc raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów - poza owym ustawowym minimum - dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak np. wyniki ukończenia studiów i egzaminu sędziowskiego, uzyskane stopnie naukowe, ukończone studia podyplomowe i szkolenia, reprezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i

analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza, sposób organizowania pracy i wywiązywania się z obowiązków. W wyroku z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015, Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym żadne z kryteriów przyjętych przez KRS przy ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów.

Zaskarżona przez odwołującego się uchwała KRS, w ocenie Sądu Najwyższego, respektuje tak rozumiane regulacje zawarte w obu omówionych przepisach, to jest w art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 ustawy o KRS.

Odwołujący się zarzucającą sprzeczność zaskarżonej uchwały z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS uzasadnia twierdzeniem o zaniechaniu wszechstronnego rozważenia sprawy, w tym zgromadzonych w sprawie dokumentów dotyczących odwołującego się. W ocenie odwołującego się zaskarżona uchwała nie znajduje oparcia w materiałach źródłowych - odwołujący posiada bowiem większe kwalifikacje zawodowe od wybranych przez KRS kandydatów.

W tak określonym - jak to wyżej wskazano - uzasadnieniu zarzutu odwołania odwołujący się podejmuje próbę podważenia ustaleń faktycznych dokonanych przez KRS, przeciwstawiając im własną ocenę stanowiącego podstawę tych ustaleń materiału dowodowego i wywodząc z niej twierdzenie, że jest lepszym kandydatem niż kandydaci rekomendowani na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Rejonowym w G.

Odnosząc się do tych zarzutów, należy podkreślić jeszcze raz, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (a tym bardziej jego kontrkandydatów). Sąd Najwyższy nie przejmując kompetencji Rady jako organu umocowanego przez Konstytucję RP do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego, ale ją uwzględnia, a w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem wniesionym od uchwały Rady podjętej w tym przedmiocie, z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. znajdującego zastosowanie w tym postępowaniu na podstawie art. 44 ust. 3 o KRS, poza gestią Sądu Najwyższego pozostają dokonane przez Radę ustalenia faktyczne i ocena

dowodów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2013 r., III KRS 209/13, dotychczas niepublikowany).

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa wynika, że KRS, rozpatrując i oceniając kandydatury zgłoszone na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Rejonowym w [...], dysponowała kompletną dokumentacją dotyczącą osób biorących udział w konkursie oraz listą rekomendacyjną zespołu członków Rady, sporządzoną po zapoznaniu się z tą dokumentacją. Podkreślić trzeba, że uzasadnienie uchwały Rady nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika jednak tryb procedowania przez Radę oraz to, że Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując kandydatury na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Rejonowym [...] – dzieląc przedstawioną przez Zespół członków KRS rekomendację – wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności dotyczące poszczególnych uczestników postępowania, rzutujące na ocenę ich predyspozycji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego Sądu, a zwłaszcza te, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, tj. kwalifikacje, doświadczenie zawodowe kandydatów, opinie wizytatorów i przełożonych, rekomendacje oraz wyniki głosowań organów sądu i samorządu sędziowskiego. Kryteria, którymi kierowała się Rada, podejmując decyzję o przedstawieniu Prezydentowi RP konkretnej osoby z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, są określone w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały i wynikają ze szczegółowego umotywowania przyczyn dokonanego wyboru. Są nimi między innymi: oceny kwalifikacyjne, doświadczenie zawodowe oraz poparcie środowiska sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa, po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy - dzieląc stanowisko Zespołu członków KRS - uznała, że w przedmiotowej procedurze konkursowej najlepszymi kandydatami są asystent sędziego M. R. oraz asystent sędziego J. S., którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi RP z wnioskami o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...]. W ocenie Rady za dokonanym wyborem przemawiają oceny kwalifikacji rekomendowanych kandydatów, posiadane przez nich doświadczenie zawodowe, wnioski płynące z opinii na temat ich pracy, a także uzyskane poparcie środowiska sędziowskiego. Według KRS – przy uwzględnieniu oceny całościowej

wynikającej z łącznego zastosowania ustawowych kryteriów – w niniejszym postępowaniu nominacyjnym na wybór zasługują kandydatury rekomendowanych kandydatów. Rada dokonując takiej oceny miała na uwadze przymioty wskazane w bardzo dobrych ocenach kwalifikacyjnych dotyczących pracy rekomendowanych kandydatów; posiadają oni obszerną i pogłębioną wiedzę merytoryczną, predysponującą ich do objęcia stanowiska sędziego; posiadają odpowiednie doświadczenie zawodowe, a ponadto otrzymali bardzo wysokie poparcie środowiska sędziowskiego. W ocenie KRS pozostali kandydaci ubiegający się o stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w [...] w tym odwołujący się referendarz sądowy P. W. spełniają kryteria ustawowe powołania na urząd sędziego i prezentują odpowiedni poziom merytoryczny; jednak ogólne oceny kwalifikacji tych osób nie są tak wyróżniające, jak oceny kwalifikacji asystenta sędziego M. R. oraz asystent sędziego J. S.

Zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ocena kandydatur, wbrew odmiennemu stanowisku odwołującego się, jest wynikiem wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa wszystkich aspektów sprawy i nie można przypisać jej sprzeczności z prawem, w tym zwłaszcza z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wyjaśnienia dotyczące dokonanego przez Radę wyboru innego kandydata świadczyły o tym, że o wyborze M. R. oraz J. S. na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Rejonowym w [...] decydowała całościowa i wszechstronnie przeprowadzona ocena wynikająca z łącznego zastosowania właściwych kryteriów tej oceny.

Bezpodstawne są zarzuty odwołującego się dotyczące nieuwzględnienia przez KRS tego, że „odwołujący posiada większe kwalifikacje zawodowe ponieważ ukończył studia z wyższymi ocenami, zdał egzamin na wyższą ocenę niż rekomendowani kandydaci, ponadto zdał egzamin radcowski, posiada dodatkowe wykształcenie, ukończył studia podyplomowe, ukończył kurs języka angielskiego dla kadr bankowych, brał udział w licznych szkoleniach w Służbie Więziennej i w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury...”.

Odnosząc się do przedstawionych twierdzeń odwołującego się stwierdzić należy, że wszystkie wskazane okoliczności (elementy oceny odwołującego się) zostały uwzględnione przez KRS w procedurze kwalifikacyjnej i sporządzaniu przez

zespół KRS listy osób rekomendowanych, jednak nie przyznano im najważniejszego znaczenia. W powoływanym już wyżej wyroku z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym żadne z kryteriów przyjętych przez KRS przy ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów.

Z uzasadnienia uchwały nie wynika, aby względem odwołującego się zastosowano inne kryteria oceny, niż te zastosowane przez Radę w stosunku do rekomendowanych kandydatów.

Pokreślić trzeba, że podstawą odwołania od uchwały KRS nie mogą być – stanowiące wyraz subiektywnych odczuć skarżącego – zarzuty, które dotyczą ustalenia faktów lub oceny dowodów w sprawie (art. 398³ § 3 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS). Samo niezadowolenie lub subiektywne poczucie pokrzywdzenia kandydata do objęcia wolnego stanowiska sędziego nie stanowi uzasadnionej lub usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie na wakujące stanowisko sędziowskie. Weryfikacja kwalifikacji poszczególnych kandydatów ubiegających się o stanowiska sędziowskie należy do Rady, a podstaw do twierdzenia, że zostały przekroczone granice swobodnego uznania, nie mogą stanowić odmienne – z natury subiektywne – zapatrywania w odniesieniu do własnych osiągnięć, walorów i przymiotów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2014 r., III KRS 17/14, dotychczas niepublikowany).

Zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ocena kandydatur jest wynikiem wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa wszystkich aspektów sprawy i nie można przypisać jej cech dowolności. Wyklucza to dalszą ingerencję Sądu Najwyższego w dokonany przez Radę wybór kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie.

Podkreślić trzeba, że w rozstrzygnięciu Krajowej Rady Sądownictwa nie zawiera się negatywne określenie kwalifikacji odwołującego z punktu widzenia przymiotów osoby starającej się o urząd sędziego. Istotą rozstrzygnięcia jest bowiem wybór innej osoby, jako kandydata lepszego, bez jednakże jakiegokolwiek

dyskwalifikacji odwołującego się. Wskazane bowiem przez niego w odwołaniu cechy, predyspozycje, kwalifikacje i kompetencje zawodowe, czyniły go bowiem bardzo dobrym kandydatem na urząd sędziego Sądu Rejonowego.

Z powyższych przyczyn wobec braku wykazania w odwołaniu naruszenia prawa przez Krajową Radę Sądownictwa, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.