



Sygn. akt III KRS 26/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Dorota Białek

w sprawie z odwołania K. W.
od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 8 września 2009 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 14 stycznia 2010 r.,

oddala odwołanie.

Uzasadnienie

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z 8 września 2009 r. postanowiła, iż adwokat K. W. nie zostanie przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w K. W. uzasadnieniu podano, że na wolne stanowisko sędziowskie zgłosiło się dwóch kandydatów. Adwokat K. W. urodził się w 1950 r. Wpierw był

prokuratorem, potem radcą prawnym i aktualnie pracuje jako adwokat. W związku z ubieganiem się o stanowisko sędziowskie oceny jego kwalifikacji dokonała sędzia sądu okręgowego - wizytator do spraw karnych. Wyraziła pogląd, że nabyta w trakcie długoletniej pracy wiedza, doświadczenie i umiejętności pozwalają na przyjęcie, że kandydat daje wysokie gwarancje, iż będzie dobrze wypełniać obowiązki sędziowskie. Oceny w zakresie spraw cywilnych dokonała sędzia sądu okręgowego - wizytator do spraw cywilnych i stwierdziła, że posiada on kwalifikacje do wykonywania zawodu sędziego. Kolegium Sądu Okręgowego w [...] na posiedzeniu 15 czerwca 2009 r. zaopiniowało kandydaturę jednogłośnie negatywnie. Na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego 15 czerwca 2009 r. kandydat uzyskał następującą liczbę głosów: 2 „za”, 29 „przeciw”, przy braku głosów „wstrzymujących się” i „nieważnych”. Zgromadzenie liczyło 35 członków, obecnych było 32, z których 31 uczestniczyło w głosowaniu, wymagane kworum wynosiło 24 osoby.

Minister Sprawiedliwości pozytywnie ocenił kandydaturę.

Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła, że kandydat nie zostanie przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Rejonowego w K. W uzasadnieniu uchwały podała, iż ze względu na bogate doświadczenie zawodowe oraz wykonywanie obowiązków adwokata w sposób rzetelny, fachowy i z należyłą starannością, podobnie zresztą jak wykonywanie wcześniejszych obowiązków prokuratora i radcy prawnego oceniony został przez sędziów wizytatorów jako odpowiedni kandydat na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Jednak ubiegająca się o to samo stanowisko asesora K. S. uzyskała od sędziów wizytatorów bardzo wysoką ocenę pracy orzeczniczej. Biorąc pod uwagę również opinie Kolegium Sądu Okręgowego i Zgromadzenia Ogólnego tego Sądu o każdym z tych kandydatów zdecydowanie korzystną dla asesora K. S. (oba te organy niemal jednogłośnie ją poparły przy minimalnym poparciu Zgromadzenia Ogólnego udzielonym adwokatowi K. W.), Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że lepszym kandydatem, którego należy przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jest K. S. Te okoliczności powodowały, że w trakcie posiedzenia Rady 8 września 2009 r. na adwokata K. W. nie oddano głosów „za”, oddano 8 głosów „przeciw” i 5 głosów „wstrzymujących

się". Tym samym jego kandydatura nie uzyskała wymaganej, bezwzględnej większości głosów.

W odwołaniu K. W. zarzucił naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 27 lipca 2001 r. oraz § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą w związku z art. 60 Konstytucji - poprzez błędną wykładnię nie uwzględniającą konstytucyjnego prawa dostępu do służby sędziowskiej na jednakowych prawach, a w konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie przez nieprzedstawienie kandydatury odwołującego się do urzędu sędziowskiego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu podał, że wszystkie opiniujące odwołującego się gremia uznały, że spełnia wszelkie warunki do objęcia stanowiska sędziego, a jeżeli chodzi o opinie wizytatorów Sądu Okręgowego [...], są one zgodne co do tego, że odwołujący się daje wysoką gwarancję należytego sprawowania tego urzędu. Okoliczność ta znalazła również potwierdzenie w poglądzie wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Poza wszelkim sporem jest to, że zawód sędziego powinien być ukoronowaniem kariery prawniczej, co stało się utrwaloną praktyką praktycznie we wszystkich krajach Europy i Ameryki. Zasada ta, która nie ma alternatywy w Polsce jest jedynie postulatem, który znajduje aprobatę wśród przedstawicieli teorii prawa, jednakże w konkretnych rozstrzygnięciach zasada ta nie jest uznawana, czego najlepszym przykładem jest nie tylko sprawa odwołującego się, ale znana również z publicznych przekazów sprawa III KRS 9/08, w której Sąd Najwyższy w sposób dobitny wskazał na nieuwzględnienie przez Krajową Radę Sądownictwa tej słusznej zasady. Trudno oprzeć się wrażeniu, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, a także opinia Kolegium Sądu Okręgowego w [...] oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Okręgowego w [...] jest wyrazem swoistej „ksenofobii zawodowej”. Powyższy pogląd jest o tyle uzasadniony, o ile mamy do czynienia z ewidentnym dysonansem pomiędzy oceną przygotowania zawodowego oraz uznanego doświadczenia zawodowego odwołującego się a wynikami głosowania we wspomnianych gremiach. Najważniejszą przesłanką odwołania jest ewidentne naruszenie przepisów prawa przez Krajową Radę Sądownictwa wskutek

nieprzedstawienia kandydatury odwołującego się Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w sposób niezwykle dobitny wyartykułował ten problem w wyroku „do sygn. III KRS 9/08”, gdzie wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa w omawianej sprawie nie ma uprawnień decyzyjnych a są one wyłączną prerogatywą Prezydenta, który powinien mieć przedstawione wszystkie kandydatury na wolne stanowiska sędziowskie wraz z opinią Rady dotyczącej każdej z nich. W cytowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na sytuację, w której kandydatury na wolne stanowiska sędziego są dobre czy też bardzo dobre. W niniejszej sprawie Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że kandydatura odwołującego się jest dobra czy też bardzo dobra, choć odmienna w dużym stopniu od kandydatury osoby, którą Krajowa Rada Sądownictwa jako jedyną przedstawiła Prezydentowi, który jako osoba decyzyjna miał nie tylko prawo, ale obowiązek dokonać takiego wyboru i jednocześnie nominacji, a w szczególności zdecydować, czy wieloletnie doświadczenia w różnych zawodach prawniczych i pozytywna opinia wizytatorów w sumie daje mniejsze gwarancje należytego wykonywania zawodu sędziowskiego od osoby, która niewątpliwie cieszy się nienaganną opinią, a jej pozytywną stroną, która - jak widać przeważała w ocenie KRS - był młody wiek i wykonywanie zawodu asesora. Odwołanie jest oczywiście zasadne, albowiem naruszenie prawa przez Krajową Radę Sądownictwa wobec przedstawienia Prezydentowi jedynie jednej kandydatury jest rażące. Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania albo o jej zmianę i przedstawienie kandydatury odwołującego się na urząd sędziego w Sądzie Rejonowym w K. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wniosek odwołania o zmianę uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie mógł zostać uwzględniony, gdyż Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę uchyla uchwałę i wówczas sprawę przekazuje Radzie do ponownego rozpatrzenia albo odwołanie oddala - art. 13 ust. 5 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako ustawa). Orzeczenie reformatoryjne jest zatem wyłączone, co pośrednio wynika z roli Sądu Najwyższego, który nie zastępuje Rady i nie podejmuje za nią uchwały w sprawie indywidualnej, dotyczącej rozpatrzenia i oceny kandydatury do

pełnienia urzędu sędziowskiego oraz przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziego.

2. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi również, iż w zakresie nieuregulowanym do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 13 ust. 6). Na tej podstawie należy wskazać, iż w zarzutach odwołania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.) pomija się naruszenie przepisu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy dotyczącego przedstawienia przez Radę Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego, natomiast poprzestaje się na zarzucie naruszenia art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, który dotyczy jedynie rozpatrzenia i oceny kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego. Z tego ostatniego przepisu nie wynika więc obowiązek przedstawienia Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego. Ponadto odwołujący się naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy łączy z naruszeniem § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (dalej jako rozporządzenie), gdy wobec niekwestionowanych (wiązących ustaleń - art. 398¹³ § 2 k.p.c.), wnioski wynikające z zastosowania tych przepisów dla oceny odwołania są przeciwne niż zakładane. Otóż określona w nich procedura sprzeciwia się stanowisku, a nawet wyraźnie przeczy zapatrywaniu, iżby Rada nie miała uprawnień decyzyjnych, gdyż stanowią wyłączną prerogatywą Prezydenta RP, który powinien mieć przedstawione wszystkie kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie wraz z opinią Rady dotyczącej każdej z nich. Odwołujący wprost nawiązuje tu do stanowiska Sądu Najwyższego z wyroku z 10 czerwca 2009 r. (III KRS 9/08), zgodnie z którym w razie równoczesnego zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziego kilku (więcej niż jednego) z najlepszych kandydatów do objęcia tego stanowiska - Krajowa Rada Sądownictwa, która nie ma decyzyjnego wpływu na obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, bo o mianowaniu sędziów decyduje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 179 Konstytucji powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, nie powinna ograniczać liczby zgłaszanych Prezydentowi RP wniosków o mianowanie na wolne stanowiska sędziowskie do liczby wakujących do obsadzania stanowisk sędziowskich. Racjonalne i zgodne z prawem będzie przedstawianie Prezydentowi RP przez KRS

większej liczby (niż równej ilości wolnych stanowisk sędziowskich) z najlepszych kandydatur do objęcia wolnego urzędu sędziego, a także pozostawienie Prezydentowi RP ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów. Postulowana zmiana ma istotny walor praktyczny, bo niewątpliwie ograniczy ilość odwołań od uchwał KRS o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, którymi kandydaci czują się pokrzywdzeni, gdyż na ogół odczuwają je jako krzywdzące lub „dyskredytujące” ich dotychczasowe osiągnięcia zawodowe.

3. Powyższy pogląd (postulowana wykładnia) budzi wątpliwości, a w tej sprawie nie mógł być aprobowany, gdyż w głosowaniu odwołujący się nie uzyskał żadnego poparcia Krajowej Rady Sądownictwa.

Konstytucyjny porządek opiera się na zasadzie, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Składa się nań pozytywna regulacja prawna, która nie pozwala przyjąć, iżby Prezydent bez pośrednictwa Rady decydował o powołaniu sędziów i stąd Rada winna przedstawiać mu wnioski o powołanie na urząd sędziego wszystkich kandydatów spełniających warunki formalne (minimalne).

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji). Pozycja Rady określona została bezpośrednio w Konstytucji (art. 186 i 187), co nie pozwala dowolnie redukować jej roli oraz funkcji, zwłaszcza, że prócz ustawy to właśnie wskazane już rozporządzenie Prezydenta określa szczegółowo tryb działania i postępowania przed Radą. Uchwały podejmowane są kolegialnie i dalszy ich walor wynika ze składu Rady, gdyż tworzą ją nie tylko sędziowie.

Zakładane ograniczenie liczby odwołań od uchwał Rady samo w sobie też nie stanowi przekonującego argumentu. Konieczność wyboru nie wyklucza dalszych sporów i odwołań, związanych choćby z podważaniem kryteriów i ocen przyjmowanych do wyboru i mianowania sędziów. Nie jest pożądane, aby kandydaci niewybrani przez Prezydenta do niego kierowali zarzuty odwoławcze.

4. Nie można więc odejść w tej sprawie od obowiązującej regulacji i nie ocenić, iż zarzut naruszenia § 10 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia nie uzasadnia wniosku odwołania - o uchylenie uchwały i przekazanie Radzie sprawy do ponownego

odwołanie - gdyż przepisy te dotyczą rzeczy istotnej, czyli sposobu podejmowania rozstrzygnięcia związanego z koniecznością podjęcia uchwały przez Radę. Do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu i uchwały podejmuje bezwzględną większością głosów (art. 12 ust. 3 i 4 ustawy). Przepisy § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia jedynie konkretyzują te reguły i stanowią, że bezwzględną większość uzyskuje wniosek, za którym oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli w sprawie dotyczącej powołania na stanowisko sędziego wymaganą większość głosów otrzyma więcej kandydatów niż liczba wolnych stanowisk sędziowskich, uznaje się za wybranych tych, którzy otrzymali kolejno najwięcej głosów. W przypadku gdy dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą, najmniejszą wymaganą liczbę głosów, a uznanie wszystkich kandydatów za wybranych spowodowałoby przekroczenie liczby wolnych stanowisk sędziowskich, to w stosunku do tych kandydatów przeprowadza się dalsze głosowanie.

W głosowaniu za kandydaturą odwołującego się na stanowisko sędziego nie oddano głosów poparcia („za”), natomiast 8 głosów przeciw i 5 głosów „wstrzymujących się”.

5. Po wtóre więc - również w opozycji do stanowiska w sprawie III KRS 9/08 - odwołujący się nie uzyskał wymaganego poparcia, czyli bezwzględnej większości głosów. Brak zatem podstaw do przyjęcia, iżby skarżona uchwała nie była zgodna z tym głosowaniem. Przeciwna uchwała, czyli o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie na sędziego byłaby sprzeczna z tym głosowaniem, a zatem sprzeczna z prawem. Trudno więc rozwickłać zasadniczy motyw argumentacji odwołującego się dotyczący naruszenia prawa przez Radę. Nie może wszak przedstawić wniosku o powołanie kandydata bez procedury głosowania. Uchwała o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego nie może być sprzeczna z wynikiem tego głosowania, wymaga przy tym bezwzględnej większości głosów. Negatywna uchwała wymaga uzasadnienia, jeżeli dotyczy kandydatury, która nie uzyskała oceny uzasadniającej objęcie wnioskiem o powołanie na sędziego. Różne wyniki głosowania winny mieć później odbicie w uzasadnieniu tej uchwały. Jednak ze względu na treść samego uzasadnienia nie można dokonywać zmiany samej uchwały. Nie jest możliwa reasumpcja głosowania i nie wymaga się aby głosujący wyrażali swe indywidualne motywy głosowania w odrębnym

stanowisku (uzasadnieniu). W tej sprawie kwestia ta w ogóle nie występuje, jako że wynik głosowania dla odwołującego się był jednoznaczny. Motywy podane w uzasadnieniu uchwały nie naruszają prawa do racjonalnej oceny kandydatów oraz wyboru jednego z nich. Wybór jest samodzielny prawem Rady, choć i w tej sprawie zważyła na uprzednie wyniki głosowania przez Kolegium i Zgromadzenie Ogólne Sędziów SO w [...].

6. Przekonanie odwołującego się o przydatności do funkcji sędziego, ze względu na określone zalety, zresztą nie kwestionowane, nie było wystarczające do przedstawienia wniosku o powołanie na funkcję sędziego. Natomiast odwołujący się nie wykazał, tego co w tej sprawie miało i winno być najważniejsze, ze względu na reżim wynikający z art. 13 ust. 6 ustawy w związku z art. 398¹³ § 1 k.p.c. i co sam określił jako: - „Najważniejszą przesłanką odwołania jest ewidentne naruszenie przepisów prawa przez Krajową Radę Sądownictwa wskutek nieprzedstawienia kandydatury odwołującego się Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”. Poprzestał na poglądzie wyrażonym w sprawie III KRS 9/08, który nie dotyczył tożsamego stanu faktycznego, choćby ze względu na brak pozytywnego głosowania Rady za kandydaturą odwołującego się.

7. Natomiast co do poszukiwania oparcia w art. 60 Konstytucji, to odwołanie jedynie potwierdza, że nie poprzedzała go analiza jure, gdyż na podstawie tego przepisu można mówić o prawie do ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, jednak nie o „konstytucyjnym prawie dostępu do służby sędziowskiej”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2008 r., SK 57/06, stwierdził między innymi, że przedmiotem ochrony art. 60 Konstytucji 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. Kontrola sądowa nie stwarza więc podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa, udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, obejmowałaby zatem kontrolę tego postępowania pod względem jego zgodności z prawem. Byłaby ograniczona

do oceny zgodności z prawem zastosowanej in casu procedury oceny kandydatury i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Poddanie kontroli sądowej wyników postępowania przed KRS w takiej indywidualnej sprawie nie może natomiast znaczyć, że sąd uczestniczyłby w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego.

Zarzuty odwołania nie wykazały błędnej wykładni i zastosowania prawa. Przeciwnie, prawidłowa ich wykładni prowadzi do norm i wniosków, które nie uzasadniały uchylenia zaskarżonej uchwały, dlatego oddalono odwołanie, stosownie do art. 13 ust. 5 ustawy o KRS.